

INSTITUTO SUPERIOR
DE CIÊNCIAS SOCIAIS E POLÍTICAS
UNIVERSIDADE TÉCNICA DE LISBOA



Da razão das armas às armas da razão

**Processos de pacificação e lições da paz negociada
na Colômbia e em El Salvador (1988-1992)**



INÊS ESPINHA CADAVID

MESTRADO EM RELAÇÕES INTERNACIONAIS

Orientador:
Professor Doutor Marcos Farias Ferreira

Lisboa
Julho 2012

A J., que lo hizo posible desde el amor.

AGRADECIMENTOS

As minhas primeiras palavras vão para o Professor Doutor Marcos Farias Ferreira, a quem agradeço ter aceitado orientar esta dissertação. As suas atentas observações e o seu apoio iluminaram o meu trabalho.

Ao meu coorientador, Professor Doutor Eduardo Pizarro Leongómez, por me ter dado pleno acesso à sua preciosa biblioteca, bem como ao Professor Doutor António Sousa Lara, coordenador do mestrado em Relações Internacionais do ISCSP, pelo seu genuíno interesse em que esta dissertação não se ficasse pelas linhas de um projeto.

À Presidência da República da Colômbia, em particular ao Chefe de Gabinete, Dr. Juan Carlos Mira, por me ter dado um magnânimo voto de confiança, sem o qual não poderia ter concluído este trabalho e, muito especialmente, ao Chefe de Redação de Discursos, Dr. Juan Carlos Torres, por partilhar comigo, todos os dias, o amor pela palavra inteligente e me ter emprestado o seu alento, com a grandeza de espírito que o caracteriza.

Ao meu pai e à Briseida, por se terem imposto à distância com a força do carinho e da mão oportuna que sempre me estenderam.

À minha mãe, pela precisão de lexicóloga com que reviu cada uma destas páginas e as pôs ao abrigo do novo acordo ortográfico, e pelo imenso coração que se sobrepõe largamente às 22 dioptrias de miopia com que enfrenta o mundo.

Ao Jerónimo, por ter pintado de azul os cinzentos dias do norte e por me mostrar, a cada passo, que um marido pode ser o melhor dos amigos.

Resumo: Descreve e contrasta os processos de paz levados a cabo com o *Movimiento 19 de Abril (M-19)*, na Colômbia (1988-1990), e o processo com a *Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional (FMLN)*, em El Salvador (1989-1992), considerados dois casos de sucesso no panorama mundial das negociações para a cessação de conflitos armados, estabelecendo e percorrendo, um a um, as condições prévias e os diversos fatores encontrados e que estarão na base do sucesso da paz negociada nestes dois casos. Revê-se a vasta literatura disponível em *peace studies* sobre processos de paz e negociação, com especial ênfase nos trabalhos de Vicenç Fisas e da escola por ele dirigida para a construção de uma cultura de paz. Conclui-se que há a necessidade de reavaliar pontualmente o sucesso da paz negociada na Colômbia e em El Salvador, atendendo à situação pós-bélica em ambos os países.

Palavras-chave: Colômbia, El Salvador, M-19, FMLN, processos de paz, negociação, conflito armado, paz negociada.

Abstract: Describes and contrasts the peace processes carried out with the *Movimiento 19 de Abril (M-19)*, in Colombia (1988-1990), and the process with the *Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional (FMLN)*, in El Salvador (1989-1992), considered as two cases of success within the global scene of negotiations for the cessation of armed conflict, establishing and following, one by one, the preconditions and the diverse factors which presumably underlay the success of the peace agreed in these two cases. Review the vast literature available on peace studies and peace negotiations, with special emphasis on Vicenç Fisas' work and the school he directed to build a culture of peace. We conclude that there is a need to meticulously reassess the success of the negotiated peace in Colombia and El Salvador, considering the post-war situation in both countries.

Keywords: Colombia, El Salvador, M-19, FMLN, peace processes, negotiation, armed conflict, negotiated peace.

ÍNDICE

1. Introdução	viii
1.1. Enquadramento geral	ix
1.2. Pergunta de partida	ix
1.3. Objeto de estudo	xi
1.4. Considerações metodológicas	xi
1.5. Sequência expositiva	xiii
1.6. Condições de significação	xv
2. Ventos de paz	1
2.1. Condições prévias	1
2.2. O pentagrama da paz	4
2.2.1. As equipas de negociação	4
2.2.2. O quadro jurídico-legal	7
2.2.3. Os <i>spoilers</i>	8
2.2.4. A conjuntura reformista	10
2.2.5. As fases elementares de uma negociação	12
2.2.5.1. Fase exploratória	12
2.2.5.2. Fase do acordo preliminar	13
2.2.5.3. Fase da definição do roteiro	13
2.2.5.4. Fase concreta das negociações	13
2.2.5.5. Fase de implementação e verificação do acordo final	13
3. <i>Movimiento 19 de Abril</i>	15
3.1. O M-19 e o ambiente para a paz	16
3.2. O pentagrama da paz	20
3.2.1. As equipas de negociação	20
3.2.2. O quadro jurídico-legal	24
3.2.3. Os <i>spoilers</i>	26
3.2.4. A conjuntura reformista	29

3.2.5. As fases elementares de uma negociação	32
3.2.5.1. Fase exploratória	32
3.2.5.2. Fase do acordo preliminar	33
3.2.5.3. Fase da definição do roteiro	35
3.2.5.4. Fase concreta das negociações	36
3.2.5.5. Fase de implementação e verificação do acordo final	39
4. <i>Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional</i>	41
4.1. A FMLN e o ambiente para a paz	42
4.2. O pentagrama da paz	45
4.2.1. As equipas de negociação	45
4.2.2. O quadro jurídico-legal	48
4.2.3. Os <i>spoilers</i>	51
4.2.4. A conjuntura reformista	55
4.2.5. As fases elementares de uma negociação	58
4.2.5.1. Fase exploratória	59
4.2.5.2. Fase do acordo preliminar	61
4.2.5.3. Fase da definição do roteiro	63
4.2.5.4. Fase concreta das negociações	65
4.2.5.5. Fase de implementação e verificação do acordo final	67
5. Conclusões e projeções	71
Bibliografia	85

Sé que no basta quemar lo que ya está quemado en nosotros, Sé que no basta dar: hay que darse. Y hay que recibir. No basta ser la cumbre monda, el hueso pulido, la piedra rodada. No basta la lengua para el canto. Hay que ser la oreja, el caracol humano en donde Juan graba sus desvelos, María sus vaticinios, sus gemidos Isabel, su risa Joaquín. Lo que en nosotros sólo quiere ser, no es, no será nunca. Allá, donde mi voz termina y la tuya empieza, ni solo ni acompañado, nace el canto.

Octavio Paz, *¿Águila o Sol?* in *Himno Futuro*.

México: FCE, 2001, pp. 104-105

[Sei que não basta queimar o que já está queimado em nós. Sei que não basta dar: há que dar-se. E há que receber. Não basta ser o cume liso, o osso polido, a pedra rolada. Não basta a língua para o canto. Há que ser a orelha, o caracol humano onde João grava seus desvelos, Maria seus vaticínios, seus gemidos Isabel, seu riso Joaquim. O que em nós só quer ser, não é, não será nunca. Lá, onde a minha voz termina e a tua começa, nem só nem acompanhado, nasce o canto.]

1. INTRODUÇÃO

1.1. Enquadramento geral

Ante o aparente chamamento à globalização do pensamento e da ação, o Homem, perplexo, parece, no entanto, aferrar-se aos limites conhecidos da convicção ideológica e religiosa, aos marcos temerosos da tribo. O Homem desconfia e põe-se em guarda.

Celebrando na Religião, na Ciência, na Literatura e nas Artes o valor e as bondades da Vida, o Homem, contraditório, parece, no entanto, aferrar-se à paixão da Morte e condenar-se à tragédia da guerra. O Homem perjura e dispõe-se a combater.

Contudo, a paz, entendida como ausência de conflito, convivência democrática e campo arável de prosperidade, é ambição irreduzível da Humanidade, lugar sonhado, ponto de fé, horizonte de utopia, fonte de pensamento, razão inesgotável de obra.

Para quem todos os dias sente a proximidade da morte, e a pena, e o pasmo, ante uma terra amada e deslumbrante que é palco do sequestro, do deslocamento forçado, da orfandade e do abismo incerto do futuro; para quem tudo isto é parte e essência da própria história e dos próprios dias, perguntar-se é uma forma de pensar.

Toda esta dor é indeclinável? Há remédio ou cura para estes opressivos males? Por que caminhos, coletivos ou individuais, se chega às sonhadas liberdades da paz? De que é feita a verdadeira paz? É possível, ao menos, acreditar e, acreditando, acrescentar um “grão de areia”, por exemplo, aos *peace studies* que se vêm fazendo, um pouco por toda a parte, neste mundo?

É, pois, de aqui, de esta condição histórica do Ser que reflexiona e do Estar que dói, buscando afiançar o crédito em melhores dias, que parte o presente trabalho.

1.2. Pergunta de partida

Por que razões alguns processos de paz têm êxito e outros fracassam? Existirá algum tipo de alinhamento metodológico ou de estrutura-modelo que possa servir os superiores interesses da construção da paz?

Se bem que os contornos desta temática estejam longe de ser lineares, o presente trabalho pretende constituir um contributo na área, relativamente recente, dos Estudos para o Conflito e a Paz (*Peace and Conflict Studies*), levando a cabo um estudo comparativo de dois processos de paz latino-americanos, considerados de sucesso. Destes estudos de caso deriva a hipótese, que se busca confirmar, de que existem condições e fatores explícitos e analisáveis que determinam o êxito ou o fracasso de um processo de paz.

O presente trabalho, centrado em dois casos específicos, levados a cabo na Colômbia (1988-1990) e em El Salvador (1989-1992), procura, pois, enriquecer o debate, aparentemente inextinguível, em torno dos chamados *Peace and Conflict Studies* e das vicissitudes, umas vezes empolgantes e outras tantas verdadeiramente desmoralizantes, que iluminam ou ensombrecem os processos de paz no mundo.

1.3. Objeto de estudo

A maior parte dos conflitos armados que terminaram nos últimos vinte anos chegaram a termo através de um acordo de paz, facto que tem contribuído para reafirmar a via do diálogo e das negociações entre as partes como meio preferencial para a resolução de conflitos, mesmo quando se reconhece que alguns processos de paz se condenaram ao fracasso e que nenhuma negociação é linear. Esta preferência pelo diálogo, em oposição à via das armas e das vitórias militares, que às vezes só é viável com a intervenção de um terceiro exército, mais poderoso do que os dois em confronto, tem consolidado uma disciplina académica, os Estudos para o Conflito e a Paz (*Peace and Conflict Studies*), cujos inícios remontam à década de 1950, logo após a Segunda Guerra Mundial, quando a investigação para a paz se impôs, ante a ameaça das armas nucleares e o perigo de uma escalada do conflito, entre as então grandes potências, os Estados Unidos e a União Soviética.¹

¹ António de Sousa Lara, na sua obra *Imperialismo, descolonização, subversão e dependência* (2002), retoma a altamente relevante tese de Henry Kissinger sobre a decadência da era das superpotências, ante os processos de globalização e integração internacional que atingiam o cume do seu desenvolvimento na década de 1990, com a disseminação do conhecimento e das tecnologias, através de novos meios de comunicação em massa. É no contexto desse início da decadência das superpotências que decorrem os processos de paz estudados neste trabalho.

O presente trabalho pretende constituir um contributo para esta área dos *Peace and Conflict Studies*, relativamente recente e em contínua remodelação, levando a cabo um estudo paralelo, e por vezes comparativo, de dois processos de paz latino-americanos que costumam ser considerados de sucesso: o processo com o *Movimiento 19 de Abril* (M-19), na Colômbia, e o processo com a *Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional* (FMLN), em El Salvador. Pretende-se, assim, enriquecer a abundante literatura em torno da paz e da resolução de conflitos, procurando iluminar as razões pelas quais estes processos de paz paradigmáticos – porque frequentemente invocados como casos de sucesso – tiveram êxito, sem deixar de salientar os fracassos parciais ou as vitórias tardias que, de alguma forma, os ensombraram, como adiante se verificará.

Nada seria mais perigoso para a verdade dos factos e para a eventualidade de que estes dois estudos de caso se constituam em exemplo para futuros processos de paz do que idealizá-los, ignorando que todas as negociações passam por momentos altos e baixos, por avanços e retrocessos, por dias de fluidez e dias de estagnação, por concessões e recusas mais ou menos penosas. Luz e sombra, enfim, e um tempo que custa sempre e muitas vezes não se desenlaça em harmonias.

Convém ainda salientar que o estudo dos processos de paz com o M-19 na Colômbia e com a FMLN em El Salvador pode ser bastante útil no âmbito dos debates atuais sobre a construção da paz, tendo em conta que, para além do estrito conceito de acordo de paz (*peace agreement*), se vem trabalhando, com grande acuidade, o conceito mais abrangente de construção da paz (*peacebuilding*) e que, em ambos os países aqui considerados, a Colômbia e El Salvador, foram projetadas ou acordadas – em torno dos mencionados processos de negociação – reformas estruturais que iam para além do aludido conceito mais restrito de acordo de paz – entendida esta como a finalização de um conflito armado e a desmobilização de combatentes, com a sua consequente reintegração na vida legal. No caso colombiano, essas reformas só foram levadas a cabo depois da assinatura dos acordos finais (1990), através de uma Assembleia Nacional Constituinte (1991) que aprovou um novo texto constitucional em poucos meses; no caso salvadorenho, tais reformas foram delineadas e legisladas (1991) antes de se assinarem os acordos finais (1992), e terminaram de ser aprovadas e implementadas no mesmo ano em que a FMLN deu início à sua desmobilização gradual (1992).

O estudo aqui apresentado centra-se nos anos fulcrais em que decorreram os dois processos de paz específicos – entre 1988 e 1990, no caso do M-19, e entre 1989 e 1992, no caso da FMLN –, não se ocupando, propriamente, dos anos posteriores ao conflito armado

entre o governo colombiano e o M-19 (1974-1990) e entre o governo salvadorenho e a FMLN (1980-1992).

No entanto, a autora destas páginas está ciente das limitações de um conceito restrito de paz e não quis evitar que as suas análises incorporassem sempre, como horizonte integral, um conceito de paz mais amplo, de longa e construtiva duração e de sólidos efeitos sociais. Com efeito, a autora considera que um processo de paz se define como um passo para a «transformação dos conflitos», isto é, como o acompanhamento de uma mudança conceptual que acredite menos na resolução dos conflitos e mais na sua transformação, tal como defende John Paul Lederach (2003). Ora, essa mudança conceptual implica a adoção de um olhar que se estenda a mais amplas perspectivas e a compreensão de que os conflitos, a certos níveis, se devem transformar, para que os seus próprios atores, vítimas e vitimários, possam gerar soluções construtivas e ativar mecanismos culturais de reconciliação (Kriesberg, 2003).

1.4. Considerações metodológicas

O presente estudo adota o método qualitativo e, dentro desta perspectiva metodológica, aponta para o modelo fenomenológico, procurando, assim, desenvolver uma investigação que, ao valorizar “os aspectos significativos e simbólicos dos fenómenos” (Sousa Lara, 1998, p. 211), não ignorasse a importância de dados “tendencialmente objectivos e acidentalmente positivos” (Sousa Lara, 1998, p. 211).

Tal metodologia requer, segundo Carlos Diogo Moreira, “um envolvimento mais completo e mais flexível do investigador”, já que este envolvimento “não deriva apenas das noções teóricas do investigador sobre o que deve ser considerado como dado válido”, mas é também “uma consequência do modo como o problema de pesquisa foi formulado e depois transformado num plano de investigação” (ver Moreira, 1994, p. 94).

Constituindo os Estudos para o Conflito e a Paz o marco em que se insere este trabalho, as hipóteses que aqui se propõem advêm da leitura inevitável de um dos autores contemporâneos mais destacados nestes temas, Vicenç Fisas, diretor da Escola de Cultura de Paz e titular da Cátedra UNESCO sobre a Paz e os Direitos Humanos, na Universidade Autónoma de Barcelona. Nos seus textos, Fisas costuma analisar: (i) as condições prévias a um processo de paz – aquelas que se devem verificar para que este possa despontar com maior força ou probabilidades de sucesso; (ii) as fases comuns a muitos processos de paz conhecidos; e (iii) as etapas que caracterizam os modelos de negociação levados a cabo. Da leitura convincente de Fisas, nascem, pois, a síntese e as elaborações pessoais que este

trabalho assume e sugere: (i) sobre a conveniência em que as bases de um processo de paz assentem, pelo menos, em três condições prévias (posição favorável das Forças Armadas, existência de consensos internos e situação geopolítica benéfica); (ii) sobre a verificação de um certo número de fatores que condicionam o avanço das negociações entre as partes em confronto (a presença de equipa de negociadores bem preparados, a existência de um quadro jurídico-legal que facilite as negociações em todas as suas fases, a neutralização de *spoilers* internos e externos, a construção de uma conjuntura reformista e, finalmente, o seguimento de um modelo de negociação acordado entre as partes); e (iii) sobre a existência de um sólido modelo de negociação que contemple, pelo menos, cinco fases (exploração, acordos preliminares, definição de um roteiro, negociações propriamente ditas e implementação e verificação, sendo esta última de ação dupla, nos seus próprios termos).

Ora, se da leitura de Fisas nasce a síntese que este trabalho assume e sugere, dessa mesma síntese derivam as hipóteses que aqui se pretendem confirmar, sem dogmatismos. São elas; (1) que é conveniente que as bases de um processo de paz assentem em pelo menos três condições prévias; (2) que um grande número de fatores condiciona o avanço das negociações entre as partes em confronto; e (3) que um bom modelo de negociação deve contemplar pelo menos as referidas cinco fases. Esclareça-se, à partida, que se menciona «um grande número de fatores», mas que se analisam apenas cinco, sendo que, muito significativamente, um dos fatores que a literatura especializada propõe como sendo relevante (a existência de um quadro jurídico-legal) não se verificou, de forma ortodoxa, nos processos de paz com o M-19 e a FMLN. Dito fator, no entanto, não se rejeitou nem se retirou do esquema, exatamente porque é importante reconhecer que nem todos os fatores se têm de verificar para que um processo de paz chegue a bom termo, e porque, pelo menos teoricamente, o fator em menção parece ser incontornável – de facto, depois de 1992, o requisito de um quadro jurídico-legal nunca mais esteve ausente nas negociações para a paz na Colômbia.

Portanto, a tese aqui enunciada não se atem a nenhuma rigidez segundo a qual, por exemplo, se proclamasse que são *cinco* os fatores condicionantes do avanço de negociações entre partes em confronto. Pelo contrário, assume-se que são muitos os fatores que aí interagem e que, de entre esse leque de possibilidades, se destacam cinco, considerados de valência decididamente positiva para a factibilidade da paz negociada: (i) uma boa equipa de negociadores; (ii) um quadro legal adequado; (iii) uma neutralização eficaz dos *spoilers*; (iv) um plano reformista credível; e (v) um sólido modelo de negociação. Haverá sempre exceções a considerar, sem dúvida, mas o que se ergue como corpo de intenções e propósito de obra é o

desejo de sistematizar e oferecer um argumento para a paz, apoiado metodologicamente na análise de dois casos concretos.

Este estudo representa, pois, uma síntese original e guarda algumas características particulares que também é conveniente salientar. Primeiro, muitos estudos levados a cabo sobre os processos de paz na Colômbia e em El Salvador não têm um carácter comparatista e, portanto, não evidenciam, numa perspetiva menos local, as semelhanças e diferenças, as virtudes e as fraquezas desses processos e da consequente necessidade de construção da paz nos dois países em questão. Segundo, este trabalho tem como última finalidade crítica a conversão de opinião em conhecimento, isto é, quer ultrapassar uma fase mais oral e testemunhal da história dos conflitos armados da Colômbia e El Salvador e fazer uma análise de índole histórica e sociológica de ambos os processos de paz, assumindo-se no comprometimento da letra escrita. Terceiro, a síntese sugerida (de condições prévias, de fatores favoráveis, de modelo de negociação ideal) constitui um epítome que permite pensar não só nos dois processos em questão (M-19 e FMLN), mas também em outros processos latino-americanos, o que quer dizer que este trabalho expõe uma pretensão transversal, esperando ser inspirador para investigadores de outros casos ou outros momentos dos múltiplos conflitos que assolam a paz mundial, nomeadamente aqueles que se demoram na posterioridade da assinatura de acordos de paz.

Declaradas algumas dívidas e defendida a eventual originalidade do texto, só resta explicitar como se estrutura esta dissertação.

1.5. Sequência expositiva

O capítulo I é de cariz teórico, nele se procurando analisar aquilo que constitui a síntese já referida. Defende-se que, à partida, antes de se concretizar um processo de paz, deve existir uma vontade genuína de negociação e uma consciência da necessidade de se atingirem objetivos concretos. Um verdadeiro processo de negociação não pode ser uma estratégia para ganhar tempo ou um meio para obter uma vantagem militar, mas, sim, um mecanismo bem-intencionado através do qual se possa começar a pensar em dividir a história de um conflito em duas partes – antes e depois dos acordos –, e em negociar as condições e as reformas necessárias para que essa divisão faça sentido na realidade e no tempo.² Com efeito,

² Na Colômbia, o caso mais tristemente célebre de um processo de negociação que foi pouco mais do que uma estratégia para ganhar tempo ou um meio para obter uma vantagem militar data de 2001. Cf. «Tal foi o que aconteceu em 2001 nas falhadas conversações em El Caguán, na Colômbia, entre as FARC [*Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia*] e o governo de Andrés Pastrana. As FARC, que se sentiam fortes e poderosas, conduziram as negociações no sentido de aproveitarem aquele momento para se fortalecerem ainda mais, razão

se há uma vontade de negociar e uma decisão já madura de optar pela via do diálogo, é conveniente, então, que outras condições prévias sejam dadas para que exista sintonia e apoio: que as Forças Armadas não se oponham à paz negociada, que a solução desperte consensos nacionais internos e que, no plano internacional, um certo tipo de luta ou de confrontação já não logre apoiar-se em alianças ideológicas nem provocar simpatias de favorecimento material. Defende-se, também, que certos fatores estariam na base do êxito de um processo negocial de paz, destacando-se cinco: (1) uma equipa de negociadores formada por pessoas familiarizadas com o país, com as políticas do governo, com as exigências da guerrilha e com algumas técnicas eficazes de negociação; (2) a aprovação de um quadro jurídico-legal, entendendo esse quadro como um conjunto de medidas que ajude a atribuir legitimidade e garantias aos interlocutores de ambas as partes; (3) a neutralização de agentes perturbadores (*spoilers*), cujas ações podem fazer vacilar ou ruir todos os esforços empreendidos; (4) a construção de uma conjuntura reformista, que demonstre que os diálogos de paz estão a conduzir o país a uma abertura política e a uma nova ordem social; e (5) o cumprimento de cinco fases necessárias num processo negocial, a saber: fase exploratória, levada a cabo por um número muito reduzido de pessoas e, muitas vezes, através de conversações secretas que procuram avaliar a vontade política das partes em alcançar um acordo final; fase do acordo preliminar, em que se busca a expressão concreta dos resultados esperados e se assentam as «regras do jogo»; fase da definição do roteiro (ou *road map*), em que se acorda um itinerário possível que as negociações podem seguir, em termos de espaço (local) e de tempo (cronologia); fase concreta das negociações, que implica lidar com as principais incompatibilidades das partes e atingir um acordo sobre o maior número de pontos preliminarmente acordados; e, finalmente, fase dupla, de implementação e verificação, em que se aplicam as medidas de Desarmamento, Desmobilização e Reintegração (DDR) e se executam as medidas reformistas estabelecidas, sendo que o processo de implementação costuma ser acompanhado por alguma forma interna de verificação.

Será este, então, um esquema ideal ou um esquema possível? Ter-se-ão verificado tantas condições prévias nos casos do M-19 e da FMLN? Terão sido tantos, ou tão poucos, os

pela qual escolheram uma metodologia sumamente lenta que as beneficiava em termos de tempo, mas que não conduzia a parte alguma.» [*«Es lo que ocurrió en el año 2001 en las conversaciones fallidas en El Caguán, en Colombia, entre las FARC y el Gobierno de Andrés Pastrana. Las FARC, que se sentían fuertes y poderosas, manejaron las negociaciones en términos de aprovechar el momento para fortalecerse aún más, por lo que escogieron una metodología sumamente lenta que les beneficiaba en el tiempo, pero que no conducía a ninguna parte.»*]

 (Fisas, 2010a, p. 19).

fatores condicionantes do sucesso das negociações? Verificaram-se tantas e tão claras fases no curso dos diálogos?

Os capítulos II e III procuram, precisamente, dar corpo a esta espécie de guião, estudando dois casos concretos. Não se procurará aqui resumi-los, mas desde já é importante indicar que nos casos colombiano e salvadorenho muitas condições se deram, muitos fatores foram decisivos e o modelo de negociação, mesmo com momentos de impasse, levou as partes em confronto a assinarem os acordos finais e a vigiar o seu cumprimento.

Sendo assim, nas conclusões deste trabalho é já impossível não fazer referência ao pós-conflito, porque a realidade da não pacificação da Colômbia e de El Salvador, depois das promessas de paz dos respetivos acordos alcançados em 1990 e 1992, se impõe como verdade. Esse é, sem dúvida, um tema aberto para um futuro trabalho, que pudesse dar seguimento extensivo e profundidade intensiva a este. Com efeito, se ambos os casos analisados são paradigmáticos de sucesso, e se em ambos os casos nos processos de paz levados a cabo houve ventos a favor, por que se sente a necessidade de relativizar a palavra sucesso e porque emerge a evidência de que o que era necessário não foi suficiente?

1.6. Condições de significação

Cabe, por fim, operacionalizar os conceitos que atravessam o presente trabalho. Já se disse que não se entende a paz como a finalização de um conflito ou a ausência de uma violência armada concreta, mas, sim, como «uma tarefa de transformações permanentes».³ Concomitantemente, nestas páginas, entende-se por negociação, segundo Fisas (2012, p. 11), o processo mediante o qual duas ou mais partes em confronto acordam discutir as suas diferenças, com vista a encontrar uma solução satisfatória para as suas demandas e o seu futuro. Fisas explica que esta negociação pode ser direta ou facilitada por terceiros, sendo que, em qualquer dos casos, a negociação deve ser tida pelas partes e pelos terceiros apenas como uma das muitas etapas que formam um processo de paz. Para que tal seja possível, é preciso entender por processo de paz a consolidação de um esquema consistente de negociação, uma vez definidas as questões centrais que se prendem com a agenda temática, os procedimentos a ter em conta, o calendário e as eventuais facilitações externas.

É pertinente ainda enfatizar, tal como faz Fisas (2012, p. 12), que o que comumente se denomina «processo de paz» não constitui, na realidade, senão um processo para pôr fim à violência e à luta armada, mas que, em boa verdade, não é este o sentido último que poderia

³ Cf. «una tarea de transformaciones permanentes» (Bejarano, 1995, p. 133).

ter essa expressão. Neste trabalho, considera-se que a assinatura de um pacto de cessação de hostilidades e, posteriormente, de um acordo de paz não constituem mais do que o início de um segundo processo de paz, no qual se edificam as condições necessárias para uma reconciliação sólida e duradoura. Mas esse segundo processo de paz ou, melhor, de pacificação será, precisamente, conforme mencionado, o objeto de um outro e futuro estudo.

Entre os conceitos operacionais poderia, ainda, ter cabimento o de «subversão», embora este conceito e o fenómeno para o qual remete não tenham, nestas páginas, a mesma centralidade que outros têm. O que aqui se entende como subversão baseia-se na definição de António de Sousa Lara, que indica tratar-se de «toda a ação de alcance político-social desencadeadora de um processo de mudança rápida, de afetação social ampla e profunda, geralmente desencadeador de reações em cadeia, com a finalidade de atingir o ponto de rutura de um determinado sistema social», que, quando é de tipo político, é caracterizado pela «clandestinidade de atuações, bem como pela incompatibilidade de projetos relativamente aos valores e ordem jurídica instituídos com vista à [sua] substituição», isto é, à substituição de uma ordem por outra (Lara, 2004, pp. 298-300). Em consonância com Sousa Lara, entende-se também «que só no domínio do conflito se enquadram modelos diretamente subversivos» (Lara, 2004, p. 312), e incorpora-se a necessidade de sintetizar certas noções e caracterizar certos fenómenos na elaboração de um trabalho académico.

Neste sentido, e tal como a autora já teve oportunidade de referir num trabalho anterior, «A Colômbia em tempos de cólera: O conflito colombiano e as relações bilaterais com os Estados Unidos», o Professor Sousa Lara também oferece definições e caracterizações notáveis de «guerra revolucionária» (p. 376), «guerrilha» (p. 377), «guerrilha urbana» (p. 446) e «terrorismo» (p. 452), conceitos e fenómenos sem os quais seria impossível descrever o M-19 e a FMLN, e contextualizar muitas das suas ações. Tanto a Colômbia como El Salvador viveram guerras revolucionárias, tiveram (e a Colômbia ainda tem) guerrilhas ativas, tendo alguns dos grupos guerrilheiros destes países adotado o modelo de intervenção urbana que determinou a realização de atos que podem considerar-se como próprios do «terrorismo». Assim, a moldura conceitual que os textos do Professor Sousa Lara proporcionam enriquecem, mais uma vez, o trabalho da autora que, desta feita, pretende contribuir para uma ampliação da reflexão e do conhecimento sobre a razão das armas e as armas da razão.

2. VENTOS DE PAZ

Antes de abordar os casos do M-19 na Colômbia e da FMLN em El Salvador, parece ser necessário precisar um quadro analítico no âmbito do qual se refira e se examine a existência de certas condições prévias indispensáveis para o estabelecimento de um processo de paz, nomeadamente (1) uma posição favorável das Forças Armadas do país, (2) uma série de consensos sociopolíticos domésticos, e (3) um contexto geopolítico benéfico.

Para além de examinar estes requisitos mínimos, proceder-se-á à descrição e à análise dos cinco fatores que, na perspetiva do presente trabalho, devem verificar-se para que um processo de paz possa ser, tendencialmente, bem-sucedido. Depois de realizar estes exercícios que, de certa forma, apontam para aquilo que incide no sucesso e, por exclusão de partes, no fracasso de um processo de paz, será mais simples e coerente estudar os processos colombiano – no que respeita ao M-19 – e salvadorenho.

Os fatores que se vão tomar em consideração nascem das reflexões de um dos autores contemporâneos mais fortemente interveniente nestas matérias, Vicenç Fisas, diretor da Escola de Cultura de Paz da Universidade Autónoma de Barcelona, e diretor, também, do reconhecido *Anuário de Processos de Paz* que essa Escola publica há já vários anos.

Fisas, autor de numerosas obras, de recorte tanto teórico como empírico (ver Bibliografia), construiu um esquema analítico que lhe permite comparar os processos de paz levados a cabo no mundo, desde os mais remotos no passado até aos que decorrem ainda na atualidade (Fisas, 2010b), e, mediante esse exercício de análise comparativa, logrou abstrair os fatores que, na sua perspetiva, incidem de forma mais acentuada sobre o êxito ou o fracasso das políticas de paz (Fisas, 2010a). No entanto, o trabalho comparativo de Fisas não se tem limitado à análise dos processos de paz, mas tem recaído também sobre uma recolha metódica de dados, a partir da leitura sistemática dos autores mais influentes, a nível mundial, neste campo, como Johan Galtung (1996, 2002) ou John Paul Lederach (1995, 2007), entre outros.

2.1. Condições prévias

Antes sequer de tomar a decisão de dar início a uma fase exploratória das negociações de paz, é fundamental proceder à análise do *momentum* político de um país; não para,

submergindo-se nessa tarefa, passar anos à espera de um bom *momentum*, mas para ter uma consciência mais plena e decididamente pragmática acerca da posição, favorável ou desfavorável, de diversos grupos políticos, organizações sociais e instituições do Estado. Uma das questões mais sensíveis num contexto de luta armada prende-se, precisamente, com a vontade política que realmente possa ter uma instituição não-neutral como as Forças Armadas face a uma eventual tentativa de impulsionar a paz, sobretudo em conflitos que já se arrastam há largos anos. É provável, por exemplo, que a facção mais belicosa dessa instituição militar não veja com bons olhos o intuito de pacificação, tal como aconteceu na Venezuela com a guerrilha das *Fuerzas Armadas de Liberación Nacional (FALN)*, apoiada pela revolução cubana na passada década de 1960, que acabou por ser derrotada militarmente durante a presidência de Rafael Caldera (ver o estudo de Valencia, 2008). Afinal, a acumulação de poder que se pode obter a partir da guerra costuma criar resistências na hora de procurar uma solução negociada do conflito; e essa solução negociada depende da capacidade de vencer, de maneira sábia e produtiva, esta e muitas outras resistências instaladas.

Num cenário democrático ideal, as Forças Armadas devem sujeitar-se ao poder civil e não questionar a autoridade do governo em matérias de orientação política e consequentes condutas militares. Assim, por exemplo, uma relação tensa entre o executivo e a cúpula militar deverá ser atenuada ou não divulgada, já que, se essa relação não se afinar e, pelo contrário, se fizer pública em dissonância, poderá transmitir uma mensagem ambígua e pouco promissória aos grupos insurretos e, talvez mesmo, passar uma ideia de fraqueza institucional, à revelia dos interesses do Estado, que, por definição, deseja transmitir uma imagem inequívoca de unidade e robustez.⁴ Atendendo ao papel protagonista que desempenham as Forças Armadas num conflito interno, é pouco realista imaginar um cenário de paz sem contar com a sua obediência, a sua companhia e a sua proteção.

A segunda questão a ter em conta é a necessidade de que existam, ou sejam construídos prévia e propositadamente, uma série de consensos sociopolíticos internos. Um ambiente político polarizado, com uma opinião pública dividida quanto às vantagens de entrar em negociações, não contribui para a criação das condições necessárias para um clima de diálogo aberto e fraterno. Parece, pois, ser indispensável, como um princípio incontornável, a existência de um entendimento mínimo entre os principais atores estatais e a sociedade civil

⁴ É emblemático o caso do ex-presidente colombiano Ernesto Samper que, em 1997, se viu obrigado a promulgar um decreto-lei para poder retirar o general Harold Bedoya do comando das Forças Armadas, perante a sua obstinação em não abandonar o cargo. O General expressara publicamente em diversas ocasiões a sua acérrima oposição aos diálogos de paz exploratórios que estavam a ser estabelecidos com a guerrilha das FARC, deixando a descoberto uma forte divergência entre o Executivo e a instituição militar.

em geral, de um clima de estabilidade e de união, e até de afeto, em torno da ideia da paz. De facto, os entendimentos, quer entre partidos, quer entre os diferentes membros da sociedade civil, constituirão as bases, oxalá sólidas, sobre as quais irão assentar os acordos alcançados.

A opinião pública, por sua vez, deve ser objeto de sondagem permanente; qual a posição da população face às negociações? Que pontos são alvo das maiores críticas ou elogios? De que forma as ideias reunidas por professores universitários, jornalistas ou organizações não governamentais podem contribuir para o enriquecimento dos diálogos?⁵ Quais são os custos da negociação face aos seguidores, aliados, adversários e opinião pública?

Finalmente, antes de dar início a uma fase exploratória das negociações de paz, é essencial fazer uma leitura correta da situação internacional do momento. Quando os países vizinhos, por exemplo, contam com um ambiente considerado estável e tendencialmente pacífico, o mais provável é que optem, de maneira coesa, por apoiar uma solução negociada do conflito, a fim de manterem as boas relações diplomáticas com o país que padece a luta armada e de evitar uma escalada da violência na região. Se, pelo contrário, nesses países vizinhos predominam tensões internas, pode dar-se a tentação de algumas fações quererem participar no conflito, coadjuvando uma das partes em confronto, de acordo com os seus interesses político-ideológicos.

Mas não só os vizinhos podem influenciar o curso de um eventual processo de paz. Também países de outras latitudes, grandes potências ou não, têm a capacidade de intervir com graus de intensidade diversos, contribuindo ora para a intensificação e continuidade do conflito, ora para a sua resolução. O contexto geopolítico tem, pois, um peso significativo na hora de pensar em diálogos de paz. Na Guatemala, por exemplo, o fim da Guerra Fria e a insistência dos países vizinhos numa solução negociada concorreram para que a *Unidad Revolucionaria Nacional Guatemalteca* (URNG) e o governo de Álvaro Arzú conseguissem, em 1996, assinar um acordo de paz definitivo (ver o livro coordenado por García, 2010). Noutras latitudes, foi a pressão internacional somada às iniciativas de paz de países da região (como no caso da Etiópia e os diálogos com a *United Western Somali Liberation Front*, em 2010) que permitiram lavar o caminho para a pacificação.

Antes de passar à análise dos cinco fatores seguintes, cabe reiterar que a vontade política genuína de negociar de ambas as partes em confronto é *conditio sine qua non* para um

⁵ A pressão da sociedade civil pode ser determinante. Os estragos da guerra do Vietname, como bem assinala Gitlin (1987), foram, em parte, «contidos» pelo poderoso movimento ativista antiguerra que se instalou na sociedade norte-americana e que conseguiu, por exemplo, frustrar a *Operation Duck Hook*, ponderada por Richard Nixon em 1969, impedindo assim que a escalada da violência atingisse o nível do nuclear.

processo de paz de sucesso. Quando essa vontade não existe, ou é parcial, a sua inexistência ou a sua parcialidade são descobertas mais tarde ou mais cedo e impedem a consolidação de um clima de confiança, o que pode traduzir-se num adiamento recorrente da solução negociada. Este é o caso, por exemplo, do conflito que se mantém, até hoje, entre a guerrilha do *New People's Army* (NPA) e o governo filipino. Segundo José Maria Sison, líder no exílio do *National Democratic Front* (NDF), braço político do NPA, as negociações que a sua organização mantinha com o governo filipino desde 1986 faziam parte de uma estratégia de guerra (ver Fisas, 2011b).

Enfim, os motivos que levam um grupo rebelde e um determinado governo a entrarem em negociações são de diversa índole, mas dois pelo menos são recorrentes: o anseio de paz, por parte da população, e o cansaço literal e metafórico da guerra, por parte dos atores armados.

2.2. O pentagrama da paz

2.2.1. As equipas de negociação

A negociação é um dos aspetos mais comuns e quotidianos da vida em sociedade e, obviamente, também da política. Para uma negociação de paz ser bem-sucedida é importante a criação de um clima de confiança e a constituição de equipas capacitadas para o efeito, equipas técnicas, que dominem os métodos de resolução de conflitos.

Em certos casos, os insurretos e o governo no poder delegam a negociação em negociadores amigos cheios de boa vontade ou especializados pela experiência de vida; noutros casos, os líderes máximos da insurreição e do governo dialogam diretamente, ancorados apenas nas suas próprias possibilidades, provavelmente desiguais. Mas, quer num caso quer noutro, as exigências a ter em conta são as mesmas: a capacidade real de negociação de cada parte envolvida ou dos seus agentes e a idoneidade ou capacitação adequada de cada negociador. Sublinha-se esta questão, a da capacitação, porque nas últimas três décadas a negociação para a paz se tem tornado um importante objeto de estudo, formação e investigação a não ignorar nem descurar, como bem defende Håkan Wiberg (2005).

Em qualquer negociação há pessoas e problemas e há, para esses problemas, pessoas mais idóneas ou preparadas do que outras. Uma adequada seleção e preparação dos negociadores pode ajudar a assumir o desafio de um processo de paz de uma forma mais realista.

O afamado modelo de negociação da Faculdade de Direito de Harvard,⁶ que se pode aplicar a qualquer tipo de negociação e que consiste em dirimir sobre o mérito da questão em disputa, e não tanto em avaliar as posições individuais das partes, baseia-se em quatro princípios fundamentais: (1) a distinção clara entre as pessoas e o problema; (2) a atenção posta nos interesses e não nas posições; (3) a conceção de alternativas que beneficiem todas as partes envolvidas; e (4) a insistência em fazer uso de critérios objetivos (ver o texto de Fisher e Ury, *Getting to Yes*, 1981). Este modelo é uma das várias ferramentas atuais para aperfeiçoar a negociação à partida, independentemente da existência ou inexistência de um mediador ou da intervenção imparcial de terceiros.

Em síntese, as negociações de acordo com o modelo de Harvard centram-se nas relações de confiança que devem ser estabelecidas entre as partes em confronto, o seu grau de compromisso, a estratégia de comunicação praticada e a capacidade de contemplar mais do que uma opção, a este respeito.

Um ponto assente parece ser o de que qualquer processo de paz que se queira bem perspectivado encerra sucessivas concessões de parte a parte.

No essencial, uma negociação deve ser um processo de resolução de conflitos que leve uma ou ambas as partes a modificar as suas exigências (Lewicke *et al.*, 2006); só esta flexibilidade, ao longo do processo, é que pode possibilitar a concretização de um compromisso final que seja aceitável para ambas as partes. Ora, para que exista uma flexibilidade ao longo do processo é preciso que se verifiquem não só as condições já referidas (uma posição favorável das Forças Armadas; uma série de consensos sociopolíticos domésticos e um contexto geopolítico benéfico) como também que os negociadores não pertençam à ala mais belicista ou intransigente de qualquer das partes, mas sim, idealmente, à sua ala mais moderada, e que, tanto quanto possível, se preparem tecnicamente para desempenhar o seu papel de negociadores, aceitando quer o apoio de consultores externos, quer as recomendações de terceiros, quer os conhecimentos de estudiosos de meios e modelos de resolução de conflitos.

Nem sempre a questão da competência dos negociadores é determinante para o êxito de um diálogo para a paz. Não o foi, por exemplo, quando entre 1998 e 2002 o governo colombiano procurou dialogar com a guerrilha das FARC, assessorado pelo próprio Roger Fisher e por Robert Mnookin,⁷ sobretudo no dia interminável em que o presidente do país se

⁶ Este modelo teve a sua origem nas pesquisas desenvolvidas pelos americanos Roger Fisher e William Ury no final dos anos 1970 do século passado. Fisher e Ury contaram com contribuições posteriores de Bruce Patton.

⁷ Diretor do Programa de Negociação da Universidade de Harvard.

sentou à mesa das negociações, onde permaneceu vazia a cadeira destinada ao máximo comandante guerrilheiro. Mas as razões de tão desconcertante acontecimento sabem-se hoje e apontam para o facto de as FARC, como revelou Fidel Castro no seu livro *La Paz en Colombia* (2008), não terem estado verdadeiramente interessadas em levar a bom porto as negociações; queriam apenas fortalecer a sua força política e militar através do seu reagrupamento numa zona desmilitarizada do país (essa zona tinha sido concedida e era de 42 000 km², quase metade do território português). Este constitui um claro exemplo da importância de contar ou não com uma vontade genuína de negociar, evitando-se, assim, o desgaste de uma postura desconfiada e defensiva, permanentemente atenta às entrelinhas.

A constituição de equipas de negociadores dotadas de autoridade para tomar decisões importantes, que tenham objetivos claros e que não mantenham posições irredutíveis é uma tarefa que exige paciência e tato. Um bom negociador – e também um bom mediador – deve saber começar ou retomar o diálogo a partir dos pontos em que existe um acordo, por mínimo que seja, uma proximidade, qualquer que ela se afigure, e não a partir dos pontos candentes do diferendo, aqueles que mantêm mais afastadas as partes em confronto.

Qualquer análise *a posteriori* de um determinado processo de paz deve ter em consideração o percurso pessoal e profissional dos negociadores, as razões por que foram escolhidos e a preparação que tiveram.

Do lado do governo, convém que na equipa de negociadores esteja incluída, de alguma forma, a instituição militar e também os representantes de todos os setores da sociedade – os sindicatos, o empresariado, a banca, o universo académico – e, ainda, o conjunto das forças políticas (um espectro partidário alargado que se traduza num clima de conciliação) para que esta equipa recolha a maior credibilidade e reconhecimento possível, dentro e fora do país.

Além disso, deve existir algum tipo de unidade e cumplicidade internas, para que a equipa seja funcional e consiga chegar a acordos sem maiores e adicionais complicações. O ideal é que as pessoas que integram a equipa se conheçam de antemão, que tenham, por exemplo, coincidido em ocasiões anteriores em comissões e sessões de trabalho, ou que se tenham encontrado e socializado a partir de oportunidades previamente criadas para esse efeito, para que seja «natural» passarem juntas muitas horas, provavelmente tensas, tendo a capacidade de garantir algum clima de confiança e de conforto interpessoal.

A análise das fortalezas, fraquezas, oportunidades e ameaças que encerram uma

negociação permite apurar a robustez e a fragilidade dos diálogos⁸. Desta ótica, é de realçar que, de forma a estabelecer prioridades de ação e determinar em que ponto incidir primeiro, o fator tempo terá que ser tido em grande conta. No caso de as negociações se arrastarem durante um período excessivamente longo, a situação do país melhoraria, pioraria ou manter-se-ia igual? Quais as vantagens e quais os riscos de tomar medidas rápidas?

Na hora de negociar é necessário evitar cair em certas armadilhas. Uma delas, o ciclo de culpa e justificação, consiste em justificar e desculpabilizar as próprias decisões e equívocos, enquanto se aponta o dedo e se culpabiliza a outra parte, quando as coisas correm mal. Tais ciclos de culpa e justificação conduzem, certamente, a reações indignadas e a subsequentes desconfianças. Outra armadilha consiste na tentação de adotar a atitude sobranceira da certeza, quase sempre associada a um sentimento concorrencial de poder e protagonismo. Pelo contrário, uma atitude modesta, prudente mas produtiva, atenta e interessada, tenderá a ser interpretada como um sinal de abertura e boa vontade.

2.2.2. O quadro jurídico-legal

A criação de um quadro jurídico-legal parece ser uma medida essencial para um processo de paz bem-sucedido. Permite facilitar o processo em todas as suas fases – desde a exploratória inicial para garantir, por exemplo, que os funcionários públicos que intervenham nas negociações não venham a ser processados, num futuro, por se terem reunido com membros de um grupo subversivo – até à fase final, para assegurar a inserção efetiva e humana dos ex-combatentes na sociedade civil. Contar com as ferramentas legais apropriadas é, portanto, muito importante, quer já existam, quer algumas delas venham a ser concebidas durante as próprias negociações ou como consequência destas.

Ora, o facto da existência ou inexistência de um quadro jurídico-legal descobre uma problemática implícita: se tal quadro não for o mais apropriado pode constituir um obstáculo para o avanço das políticas de paz e requerer alterações profundas. Além disso, não é impensável que haja a necessidade de harmonizar as normas nacionais com as normas consagradas em tratados internacionais, previamente assinados ou em via de o serem, em virtude de um processo de paz. Este tipo de processos implica uma revisão jurídica que faça da lei um suporte e não um obstáculo para implementar os acordos que venham a consagrar-se.

⁸ Conhecida como análise SWOT pelas suas siglas em inglês (*Strengths, Weaknesses, Opportunities e Threats*) este instrumento metodológico, utilizado para fazer análise de cenário e planeamento estratégico, pode não ser, no entanto, totalmente objetivo e tende a simplificar demasiado a realidade pelo que é indispensável a sua complementaridade.

O quadro jurídico-legal também tem uma dimensão simbólica, se se quiser, que não é desprezível. É relevante para as partes em confronto porque acarreta a credibilidade das negociações e o reconhecimento do Outro como um interlocutor válido. Estado e grupo insurreto devem aceitar e afirmar a sua validade como atores de direito próprio, mas também como agentes de transformações futuras, e o quadro jurídico-legal constitui, sem dúvida, uma ferramenta de reconhecimento mútuo, em modalidade presente e futura. Quem dialoga fica a saber, assim, através desse quadro, quais são e serão os seus direitos e deveres presentes e, sobretudo, futuros, num contexto de DDR.⁹

Com efeito, a alteração ou acomodação de algumas disposições legais, de modo a facilitar a entrada no jogo democrático dos grupos desmobilizados que assim o pretendam, costuma ser um dos sinais claros da parte do governo de uma vontade real de paz.

2.2.3. Os *spoilers*

A paz negociada e os acordos a estabelecer para se alcançar essa paz nem sempre interessam às partes imersas numa confrontação armada, ou àqueles que têm algum tipo de interesse no conflito. Sendo assim, é essencial criar um espírito de coesão e construir consensos no seio de cada um dos lados em confronto, já que as negociações de paz também fazem parte do jogo de poder que depende da construção desses mesmos consensos. Neste sentido, as negociações não devem ser feitas apenas entre os porta-vozes do Estado e os dos grupos insurretos – negociações horizontais –, mas também devem ter lugar no interior de cada uma das partes – negociações verticais –, pois, normalmente, sem um acordo interno sólido o processo de paz pode ver-se comprometido.

Este tema tem sido amplamente estudado na literatura sobre os processos de paz, em torno da figura dos *spoilers* (Stedman, 1997; Newman e Richmond, 2006). Com efeito, um dos fatores que explicam as razões pelas quais, em muitos casos, não se chega a um acordo, prende-se com a presença de fações internas ou externas, cujos interesses vão em contramão de uma solução negociada do conflito armado. Nas palavras de Stephen Stedman, a paz é um «negócio arriscado»,¹⁰ sendo que um dos principais riscos, geralmente, deriva da presença dos *spoilers* e do seu receio de que a paz possa ameaçar a sua quota-parte estabelecida de poder,

⁹ Desarmamento, Desmobilização e Reintegração – DDR – é um processo a que se acolhem os combatentes e que deriva da etapa final de um processo de paz; tem como objetivo enraizar a pacificação na sociedade. O processo de DDR pode dar-se de forma individual ou coletiva, entre as forças subversivas ou as oficiais. Consulte-se a página oficial das Nações Unidas, <http://www.un.org/en/peacekeeping/issues/ddr.shtml>.

¹⁰ Cf. «As guerras dos anos 1990 confirmam uma descoberta básica do estudo da cessação da guerra civil: fazer a paz é um ‘negócio perigoso’.» [«*The wars of the 1990s confirm a basic finding from the study of civil war termination: ‘peacemaking is a risky business’.*»] (Stedman, 1997, p. 5).

ou abalar os fundamentos da sua ideologia, o que os pode levar a recorrer a quaisquer meios – violentos ou não – para desencorajar a solução negociada.

No caso dos *spoilers* que fazem parte do grupo armado ilegal, a sua resistência à paz negociada pode estar relacionada com o temor – fundado ou não – de se estar perante negociações enganosas, «armadilhadas», e que o abandono das armas facilite a vingança e retaliação por parte das Forças Armadas oficiais. Se este for o caso, é essencial que o Estado, no seu interior, aja como um todo, sem mostrar cisões político-militares ou de qualquer outro tipo, e que, em simultâneo, impulse a construção de um consenso em torno da paz entre as principais organizações sociais do país.

No caso dos *spoilers* que fazem parte do governo, o seu antagonismo à paz negociada pode estar relacionado com o facto de serem partidários de uma solução militar ao conflito e de não acreditarem em nenhuma outra via. Neste caso, a negociação horizontal é fundamental para minimizar os obstáculos e atingir a maior coesão política possível.

Da mesma maneira, tal como mostram múltiplas experiências de processos de paz no mundo, em muitos casos é preciso enfrentar a hostilidade de atores internacionais que considerem, eventualmente, que uma solução negociada para o conflito possa ameaçar os seus interesses económicos. Este poderá ser o caso, por exemplo, de algumas multinacionais distribuidoras de armas ou minas terrestres que, para não verem o seu lucro afetado, constituem milícias privadas que infundem o terror junto da população civil, com o intuito de boicotar o processo de paz. Da mesma forma, também pode haver certos Estados que, por razões geoestratégicas, entorpeçam uma eventual solução negociada. A neutralização destes *spoilers* é decisiva na pretensão de que haja negociações pacíficas ao longo de todo o processo. Com efeito, a comunidade internacional deverá desempenhar um papel assertivo e pró-ativo a favor da paz, ou abster-se de fazer pronunciamentos.

Ainda quanto à consideração da existência de *spoilers*, cabe advertir que é necessário não confundir qualquer posição pontualmente mais combativa das partes, interpretando-a precipitadamente como um ataque deliberado à paz, decidido a arruiná-la; vale a pena sublinhar que a expressão pontual de uma posição de endurecimento não é necessariamente um sinal de intenção danosa ou de incompatibilidade irresgatável. Muitas vezes, as ações ou os pronunciamentos intransigentes, por parte de líderes ou fações durante uma negociação, não são indicadores absolutos das suas intenções e posições. Às vezes, endurece-se o discurso apenas para se tirar vantagens concretas da situação e conseguir, por exemplo, mais concessões, ou mais tempo, o que não significa que não queiram profundamente que se

chegue a um acordo. Neste cenário, o ideal é manter os canais de comunicação abertos e, se existirem, reforçar o papel dos mediadores.

2.2.4. A conjuntura reformista

Para levar um processo de paz avante, este deve ir, normalmente, acompanhado de mudanças institucionais que ajudem a «reacomodar» os grupos armados desmobilizados nos seus novos papéis na sociedade civil ou na vida política.

Com base na sua análise de experiências de paz no mundo e principalmente na Colômbia, o analista político Alejo Vargas (2012) defende que a construção de uma conjuntura reformista pode constituir um dos pilares do sucesso de um processo de negociação, porque conduz à transformação de realidades sociopolíticas cujo déficit frequentemente alimenta o discurso insurgente.

Num grande número de casos, até, essa conjuntura reformista foi construída antes de se dar início às negociações e contribuiu para despertar um clima de confiança entre as partes em confronto. Na África do Sul, por exemplo, a anulação das leis do *apartheid*, a libertação de prisioneiros políticos e a legalização do Congresso Nacional Africano – partido político liderado por Nelson Mandela e que esteve banido durante quase trinta anos – foram passos decisivos a favor da pacificação do território. Da mesma forma, na Guatemala, gestos como a redação de uma nova Constituição e a eleição do primeiro presidente civil em mais de vinte anos – pondo, assim, fim aos regimes de corte militar – contribuíram para o sucesso das negociações entre o governo e a *Unidad Revolucionaria Nacional Guatemalteca* (URNG).

Cabe aqui destacar a importante percepção sobre a questão reformista que tem emergido do trabalho de Juan Manuel Santos, atual presidente da Colômbia.

As zonas tradicionalmente influenciadas pelas guerrilhas neste país sul-americano têm tido a infeliz característica de um alto grau de abandono e falta de presença do Estado. Entregues, além disso, a uma pobreza atávica e isolada, sem horizontes de esperança, essas zonas são, naturalmente, pasto fácil para a intervenção e acatamento de qualquer «autoridade». Recordam-se as palavras do então Ministro de Defesa Juan Manuel Santos, na sua obra *Jaque al Terror* (2009), em que argumenta que a cultura da ilegalidade encontra terreno fértil onde a presença do Estado é débil, ou, inclusivamente até, nula. Quando, em 2010, Santos assumiu a presidência do país, abriu um caminho de esperança no que respeita a um tema que tinha permanecido vedado durante os oito longos anos da administração do seu antecessor, Álvaro Uribe: a possibilidade de tentar encontrar novamente – tal como

acontecera, com êxito, com o M-19, o EPL e outras guerrilhas, e tal como não foi possível que acontecesse com as FARC e o ELN – uma saída para o conflito interno armado pela via do diálogo.

No entanto, Santos afirmou desde o início que qualquer diálogo de paz só se estabeleceria se as guerrilhas renunciassem às armas, ao sequestro, ao narcotráfico, à extorsão e à intimidação, condições que, até agora, as FARC e o ELN não cumpriram.

Entende-se, assim, que para o presidente Santos, à semelhança do que fora idealizado pelo ex-presidente Barco no seu Programa de Reabilitação na passada década de 1980, é preciso desclassificar a narrativa circular e o velho discurso rebarbativo das guerrilhas, escudados na incontestável desigualdade social e deficiente distribuição da propriedade da terra, criando as condições de legalidade, equidade e paz social que as populações justamente, mas não violentamente, reclamam.

Nesse sentido, o presidente Santos tem vindo a edificar uma verdadeira conjuntura reformista com o apoio, naturalmente, do congresso nacional. De entre as grandes reformas empreendidas nos últimos dois anos, destacam-se (1) a criação do Departamento Administrativo da Prosperidade Social, que inclui uma Unidade de Consolidação de Territórios; (2) a promulgação da Lei de Vítimas e de Restituição de Terras, que agrega, por um lado, a reparação económica e simbólica (a recuperação da memória) das vítimas através de pagamentos em dinheiro e ajudas concretas para a reconstrução de projetos de vida e, por outro lado, a restituição de terras aos camponeses delas despojados pela violência longamente instalada nas suas regiões (fala-se de cerca de 4 milhões de vítimas diretas da violência na Colômbia e de outros quase 4 milhões de hectares de terras espoliadas no país); (3) a aprovação, pelo congresso nacional, de uma reforma estrutural sobre as *Regalías* conseguindo, assim, que os recursos provenientes das riquezas do subsolo (mineração e hidrocarbonetos) sejam distribuídos, com equidade, entre todas as regiões e não apenas entre aquelas que as produzem.

Adicionalmente, estão a dar-se outros avanços sociais, sempre sancionados por Santos, tais como a gratuidade da educação primária e secundária nos estabelecimentos de ensino público e a entrega, sem quaisquer encargos, de 100 mil fogos às famílias mais pobres do país.

Finalmente, em junho de 2012, foi aprovada pelo congresso nacional uma reforma constitucional de iniciativa parlamentar – que contou com o aberto e total apoio do presidente Santos –, denominada «Quadro legal para a paz», no qual se estabelecem as normas para a aplicação de uma justiça de transição na eventualidade de futuros processos de paz.

Todas estas medidas têm valido a Santos algumas interpelações de populismo, no sentido de que estaria, sobretudo, a estribar a sua reeleição em 2014, mas os seus apoiantes afirmam que as suas medidas constituem valiosas ferramentas para desvalorizar o suporte ideológico das guerrilhas, pretendendo mostrar a inutilidade da sua luta e das suas ações violentas, ao evidenciar que a verdadeira revolução social pode levar-se a cabo com os instrumentos próprios da democracia, dentro do marco legal e pacífico das suas instituições.

O futuro falará.

2.2.5. As fases elementares de uma negociação

A negociação propriamente dita pode ser concebida em cinco fases que constituem um modelo de negociação: (1) fase exploratória; (2) fase do acordo preliminar; (3) fase da definição do roteiro; (4) fase concreta das negociações; e (5) fase de implementação do acordo final. Destrinçar estas fases é essencial para compreender a negociação como um todo, mas também como um conjunto de partes passíveis de serem analisadas individualmente.

Atente-se nestas cinco fases e nas suas características e componentes principais:

2.2.5.1. Fase exploratória

Esta fase caracteriza-se pela valoração da vontade política das partes em alcançar um acordo final. Algumas vezes, antes de entrar em negociações, e com o objetivo de explorar tanto as luzes como as sombras que podem recair sobre os diálogos, recorre-se à projeção de cenários, uma técnica que reforça a capacidade de análise prospetiva, muito relevante para uma negociação entre partes em confronto. Tal consiste na formulação de contextos sociopolíticos hipotéticos, que derivariam do êxito das negociações ou do fracasso das mesmas, considerando todo um leque de variáveis e sem deixar de descrever as eventuais ações e reações por parte dos atores envolvidos.¹¹ A antecipação de realidades permite mitigar, até certo ponto, os contratemplos que possam vir a surgir ao longo do processo, para além de que estimula o debate político saudável, além de se propiciar momentos de revelação dos mais profundos propósitos e projeções de futuro das partes envolvidas.

¹¹ O Projeto de Análise Político e de Cenários Prospetivos – conhecido como PAPEP –, por exemplo, deriva desta técnica. É considerado pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) na América Latina como uma ferramenta útil para avaliar o impacto dos processos políticos internos na execução de projetos estatais e como um contributo para a priorização dos seus objetivos em matéria de governabilidade democrática e desenvolvimento humano.

2.2.5.2. Fase do acordo preliminar

No final desta fase existe já a decisão afiançada de dar início às negociações, bem como a expressão concreta dos resultados que as partes em confronto esperam das mesmas.

É importante perceber que a paz negociada é um processo e que este tem um tempo, pelo que não se pode agir com ansiedade. A paciência é, portanto, um fator necessário em matéria de resolução de conflitos; se chegar ao ponto do acordo preliminar implica um arrastamento da negociação, mesmo assim, este acordo preliminar deve ser estabelecido pois é garante do bom andamento das outras fases que também vão contribuir para cimentar a confiança e dar forma, passo a passo, aos acordos finais. Portanto, e partindo de uma boa utilização do tempo, porque as negociações também não podem ser indefinidas, é necessário que exista clareza desde o início em relação a uma série de pontos assentes e acordados pelas partes.

2.2.5.3. Fase da definição do roteiro

Esta fase define-se pela determinação de uma agenda de procedimentos, entre os quais convém mencionar os que podem ser considerados como mais relevantes, a saber: o lugar onde decorrerão as negociações, os métodos a implementar, o cronograma a seguir e a delimitação do papel dos «terceiros», no caso de existirem mediadores. Uma vez discutidos e definidos estes aspetos operativos, convictos de que está delineado um bom planeamento, é mais fácil passar à fase seguinte.

2.2.5.4. Fase concreta das negociações

Quando a negociação chega até esta fase – onde a ideia da paz começa, finalmente, a tomar forma – é possível propor a discussão de uma agenda substancial e mais alargada e reiterar ou explicitar, com mais pormenores, os objetivos do acordo final. A agenda deve ser realista – isto é, nem maximalista nem minimalista – e a declaração individual ou conjunta das partes deve ser feita sem escamotear as incompatibilidades remanescentes, identificando-as claramente para que a negociação seja um jogo de soma positiva, onde todos ganhem, e não um jogo de soma zero, com um único vencedor.

2.2.5.5. Fase de implementação e verificação do acordo final

Uma vez chegada à fase final, torna-se indispensável a verificação do cumprimento dos pactos estabelecidos ao longo das negociações. Assim, por exemplo, devem ser

implementadas, com suma seriedade, as medidas de Desarmamento, Desmobilização e Reintegração (DDR) dos antigos combatentes e, por outro lado, as medidas reformistas – desde as previamente acordadas até às mais recentemente delineadas – devem ser executadas logo que possível e sem hesitações. A credibilidade do processo e também, em parte, a situação do país no pós-conflito dependem da correta implementação do acordo final. Na Guatemala, por exemplo, aquando do processo de paz em 1996 com a guerrilha da URNG, foram aprovadas importantes reformas, mas a implementação de algumas delas (como as relacionadas com a posse das terras) excedeu os tempos previstos nas calendarizações, o que acabou por abrir espaços para que se cometessem certos abusos institucionais (ver Mendoza, 2001, e Garzón, 2003).

Por último, cabe sublinhar que o modelo de negociação não pode ser pensado de uma perspectiva estática; deve ser visto como um guia flexível, atendendo a que pode mudar e a que essa mudança nem sempre é necessariamente negativa. Os avanços e recuos são característicos dos processos de paz, como explica e reitera Fisas (1987, 2012). Não existem fórmulas mágicas, apenas indicações teóricas e lições aprendidas de experiências prévias similares. A seguir analisam-se duas dessas experiências: no capítulo II, o processo de paz com o *Movimiento 19 de Abril* (M-19); e no capítulo III, o processo de paz com a *Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional* (FMLN).

3. MOVIMIENTO 19 DE ABRIL

No capítulo anterior justificaram-se as três condições que, na perspectiva deste trabalho, são necessárias para equacionar a hipótese de dar início a um processo de paz, a saber: (1) uma posição favorável das Forças Armadas do país, (2) a constatação de consensos sociopolíticos domésticos e (3) um contexto geopolítico propício. Não sobra lembrar também que estas condições devem ser acompanhadas de uma vontade genuína de negociar por parte de ambas as partes em conflito. Nesta linha de pensamento, essas condições funcionam, praticamente, como premissas, o que não significa que não possam existir exceções pontuais, como poderá acontecer quando não é possível convencer dos benefícios da paz um determinado partido ou movimento político, de orientação mais belicista, por exemplo, sem que esse facto afete, no entanto, a prevalência de uma vontade generalizada de paz.

Na base do estabelecimento das condições e dos fatores já expostos não esteve, portanto, o propósito de reduzir este trabalho a uma *checklist* dos elementos que são precisos para a elaboração da solução negociada de um conflito armado; esteve, sim, a necessidade de proporcionar um quadro teórico que servisse de guia, um ponto de partida à volta do qual se pudesse desenvolver a hipótese que se apresenta nesta análise de dois processos de paz concretos.

Antes de entrar na matéria, parece conveniente deixar uma advertência que corresponde à observação de uma particularidade, merecedora, sem dúvida, de um futuro estudo: grande parte da bibliografia sobre o M-19, sobre a história dos seus membros e da sua reinserção na vida civil, sobre os seus líderes e as suas convicções, tem sido escrita, no essencial, por ex-combatentes¹² que amalgamam, com algum risco da verdade histórica, o testemunho e a análise, a memória e a investigação, sem que entre uma coisa e outra tenha mediado o tempo e o frio do distanciamento. Se das FARC existe uma história escrita por um reconhecido analista político, Eduardo Pizarro (1991 e 2011), do M-19 existe, sobretudo, um tipo de história que, às vezes, se aproxima da prosa narrativa, não por ser tendenciosamente ficcional, mas porque se origina fundamentalmente em fontes orais e porque se move no espaço da ausência de referências teóricas.

¹² Ver as obras de Darío Villamizar e Vera Grave, na bibliografia.

3.1. O M-19 e o ambiente para a paz

A história do *Movimiento 19 de abril* (M-19) remonta aos primeiros anos da década de 1970. O seu nome alude às eleições presidenciais de 19 de abril de 1970, que foram consideradas, na opinião de diversas testemunhas (ver Ayala, 2006), como descaradamente fraudulentas. Nesse dia, foi dado como vencedor o conservador Misael Pastrana, com uma diferença de cerca de 60 000 votos, face ao candidato pela *Alianza Nacional Popular* (ANAPO), o general na reserva Rojas Pinilla. A ANAPO integrava um misto de forças heterogéneo, desde o militarismo até ao populismo, passando pela dissidência dos partidos Conservador e Liberal e pela esquerda revolucionária (Ayala, 1996). O ramo socialista da ANAPO formou então um movimento contestatário sobre a fraude e a frustração desse dia de 1970 – o M-19 – que em 1973 se radicalizou, abandonando a oposição política e optando pela luta armada. O seu nascimento foi assinalado simbolicamente em 1974 com o roubo da espada de Bolívar (retirada da sua casa-museu), proclamando que essa espada voltava a empunhar-se para lutar pela liberdade e a unidade da Colômbia.

Atendendo a que o acordo de paz entre o governo do presidente Virgilio Barco (1986-1990) e o M-19 foi assinado em março de 1990 – embora a vontade de negociação e os primeiros contactos com o governo remontem a 1983 –, constata-se que o M-19 se manteve como grupo armado durante mais de quinze anos e que só então decidiu depor as armas.

A verdade é que na Colômbia a paz tem sido sempre esquiva e escorregadia, embora sobre ela tenham abundado tanto o pensamento coletivo como as palavras que prolixamente o verbalizam. Na Colômbia, aparentemente, e vindo de todas as partes, tem vicejado e persistido algum delírio verbal de intenções que os factos raramente sustentam.

Então, que novas condições se verificaram no final da década de 1990 para que uma solução negociada concreta fosse possível nesse momento e não antes?

Durante o mandato do presidente imediatamente anterior – o conservador Belisario Betancur (1982-1986) – vários foram os momentos em que a posição das Forças Armadas distou muito de ser favorável às negociações que o governo levava a cabo com o M-19 e outros grupos guerrilheiros. Como explica Darío Villamizar, em *Un adiós a la guerra* (1997), essas negociações estiveram sempre atravessadas «por uma constante discussão sobre os direitos humanos, o papel das forças militares na reconciliação e as múltiplas denúncias de ações de grupos paramilitares que encetavam então a sua expansão»¹³. Já em 1984 a questão

¹³ Cf. «por un constante debate sobre los derechos humanos, el papel de las fuerzas militares en la reconciliación y las múltiples denuncias de acciones de grupos paramilitares que apenas surgían» (Villamizar, 1997b, p. 99).

do desrespeito pelos direitos humanos era obrigatória nos diálogos que se iam adiantando, com o objetivo de iniciar um processo de paz, mas o maior e mais difícil obstáculo não era esse – uma realidade «habitual» com que a Colômbia se tem visto sempre confrontada – mas, sim, o papel das forças militares, ainda reticentes à negociação com a guerrilha, bem como as ações dos grupos paramilitares (*spoilers* dos diálogos) que tinham começado a despontar em 1981, em resposta ao sequestro da irmã de uns narcotraficantes com ligações ao Cartel de Medellín liderado por Pablo Escobar.

Se bem que é possível explicar parcialmente a oposição das Forças Armadas, atendendo, entre outros motivos, ao crescimento da ofensiva guerrilheira entre 1982 e 1983 e ao facto de ter sido logo em outubro de 1983 que decorreram, na capital espanhola, os primeiros diálogos entre o presidente Betancur e os máximos dirigentes do M-19, – já é mais difícil, ou mesmo impossível, justificar, ou sequer entender, a cilada armada pelo exército a uma coluna guerrilheira, em julho de 1984, quando esta se encontrava a caminho de uma reunião com membros da Comissão de Negociação e Diálogo,¹⁴ ou escusar o atentado contra Carlos Pizarro, um dos líderes mais destacados do M-19, a 24 de agosto de 1984, o mesmo dia em que se assinava um cessar-fogo entre o governo e o M-19, o EPL e um setor da ADO.¹⁵

Estes são apenas dois exemplos, mas são, sem dúvida, dois dos mais representativos da complexa situação que se viveu no quadriénio de 1982-1986 e que, indubitavelmente, abalou as esperanças de paz. Nesses anos, com efeito, a hostilidade das Forças Armadas face a qualquer solução negociada foi duramente palpável.

Este ambiente pernicioso, somado, entre outros fatores, à insistência governamental na necessidade de desarmamento da guerrilha e à falta de definição de um lugar onde os insurretos em trégua pudessem estar concentrados, levou à rutura definitiva dos acordos preliminares entre o governo e o M-19, em junho de 1985, cinco meses antes do tristemente célebre dia em que o M-19 tomou de assalto o Palácio de Justiça, ação cujo trágico desenlace fechou a porta à possibilidade de retomar os diálogos durante o resto do mandato de Betancur.

Antes, nos primeiros meses de 1985, o M-19, o ELN, o EPL, a ADO, a Frente Ricardo Franco, o PRT, o Quintín Lame e o MIR - Pátria Libre¹⁶ tinham avançado significativamente na direção de uma futura unificação, que veio a concretizar-se, em maio de 1985, na formação

¹⁴ Uma comissão integrada por múltiplos atores da sociedade civil.

¹⁵ EPL são as siglas do *Ejército Popular de Liberación*, cujo nome lembra o ramo militar do Partido Comunista da China; ADO, acrónimo do *Movimiento de Autodefensa Obrera*.

¹⁶ O ELN é o *Ejército de Liberación Nacional*; o PRT, o *Partido Revolucionario de los Trabajadores*; o MIR - Pátria Libre, o *Movimiento Independiente Revolucionario Patria Libre*.

da *Coordinadora Nacional Guerrillera (CNG)* nunca muito claramente coordenada, diga-se em abono da verdade, por força das múltiplas e contrárias posições dentro da mesma, o que impedia os diálogos em bloco e constituiu uma dificuldade recorrente também no caso da *Coordinadora Guerrillera Simón Bolívar (CGSB)* surgida em 1987 e que, diferentemente da primeira, contou com a participação das FARC.

A mudança de governo deu-se em 1986 e Virgilio Barco, candidato presidencial pelo Partido Liberal, ganhou as eleições com uma percentagem elevadíssima de votos: era a primeira vez que um presidente chegava ao poder com 58,29% dos votos. Esta cifra podia ser um sinal de mudança, mas o ambiente não era precisamente o mais promissório para atingir o desígnio da paz negociada. Constitui-se, então, uma – hoje histórica – Comissão de Estudos sobre a Violência, formada por académicos reconhecidos como Eduardo Pizarro, irmão de Carlos Pizarro, que fez uma série de importantes recomendações ao governo, entre as quais se destacava a necessidade de impulsionar uma grande reforma política que favorecesse um clima estratégico favorável ao reatar das negociações de paz. Como indicam esses académicos e é corroborado por Villamizar, «grande parte dessas recomendações converteram-se no sustentáculo do processo de reconciliação que, meses mais tarde, seria desencadeado pelo governo do presidente Barco».¹⁷

Assim, em setembro de 1988, o governo anunciou um programa estratégico denominado “Iniciativa para a Paz”, através do qual reconhecia a urgente necessidade das negociações e a validade dos seus interlocutores, assumidos como o conjunto dos grupos insurretos. Essa iniciativa tornava mais operativa a *Consejería Presidencial para la Reconciliación, Normalización y Rehabilitación*, que o presidente Barco tinha constituído, em 1986, através do decreto 2577, no âmbito de uma fase exploratória, para procurar a materialização de uma agenda de negociação e formular uma declaração explícita de intenções de ambas as partes.¹⁸

O processo foi lento e sinuoso. Só em dezembro de 1988, embora com bastantes reveses – cujo aprofundamento corresponderia a outro estudo que se afasta do escopo deste trabalho – e no seio de um clima de confrontação crescente com os narcotraficantes, que com assassinatos e bombas procuraram amedrontar o país e, assim, evitar que singrasse no

¹⁷ Cf. «Es bueno anotar que gran parte de estas recomendaciones se convirtieron en el pilar del proceso de reconciliación que meses más tarde desataría el gobierno del presidente Barco» (Villamizar, 1997b, p. 112).

¹⁸ A este respeito, veja-se o artigo de Jesús Antonio Bejarano, «La política de paz durante la administración Barco», em Ossa e Deas (1994). Como Darío Villamizar explica, «La Iniciativa para la Paz planteaba un viraje en la política de reconciliación, normalización y rehabilitación; regresaba al esquema anterior al reconocer la negociación como un aspecto fundamental en la búsqueda de la paz y admitir nuevamente a los grupos armados como interlocutores validos del gobierno» (Villamizar, 1995, p. 526).

Congresso a aprovação da temida pena de extradição para os Estados Unidos, o M-19 propôs ao governo uma saída negociada do conflito. Paradoxalmente, um acontecimento perverso como foi o sequestro de um dos mais importantes dirigentes conservadores, Álvaro Gómez, desencadeou, durante e depois das gestões para a sua rápida e pacífica libertação, uma série de aproximações entre o M-19 e o governo de Barco.

A paz começava novamente a ser congemina e a tornar-se um tema de debate público, condição necessária para a promoção de consensos domésticos e para a busca esclarecida de apoios internacionais.

Hoje, retrospectivamente, é mais fácil perceber até que ponto foi durante o governo de Virgilio Barco que se abriu uma nova era na história das negociações com grupos insurretos. Na realidade, foi durante o mandato de Barco (1986-1990) que se assinaram os únicos acordos de paz de sucesso na Colômbia. E o que importa frisar neste trabalho é que, nesses anos, se reuniram muitas condições favoráveis para edificar a paz. Primeiro, um governo mais popular que o anterior, que procurou consensos mais alargados, que se apoiou em comissões de peritos que antes não tinham participado e que tornou menos tensas as relações com as Forças Armadas. Barco soube não excluir as Forças Armadas do processo conducente às negociações de paz, o que foi importante para afastar qualquer tentativa militar de sabotar o processo, nomeadamente num ambiente contraditório em que o confronto armado com o ELN e com as FARC se mantinha, a par das movimentações para os diálogos com o M-19, que despontavam e evidenciavam algum vigor; efetivamente, de acordo com Carlo Nasi (*in* Newman e Richmond, 2006, p. 227), a opinião dos altos comandos militares foi sempre tida em consideração e estes deram numerosos contributos para o desenho do roteiro de paz. Segundo, durante os anos em que Barco foi Presidente, conseguiram reunir-se os consensos necessários para levar a bom porto uma estratégia de pacificação que, se bem que foi apenas parcial (o ELN e as FARC continuam ativos na guerra), logrou, no entanto, dividir a história do conflito armado colombiano em duas eras: antes e depois de Barco. Com efeito, o ambiente doméstico mudou e as recomendações da Comissão de Estudos sobre a Violência não foram ignoradas; foi definida uma estratégia para a paz, o Governo criou a *Consejería Presidencial para la Paz* e Barco, marcando um claro distanciamento com o seu predecessor, vinculou ao processo funcionários com capacidade de decisão. Terceiro, os anos do governo de Barco coincidiram, por fortuna, com uma série de mudanças históricas, marcadas pela queda do Muro de Berlim, antessala do fim da Guerra Fria, o que levou muitos rebeldes a questionarem a validade das propostas comunistas. De certa forma, é possível argumentar que

o contexto geopolítico não podia ser mais favorável e que este chegou mesmo a ser determinante. Com exceção e ausência de grupos mais radicais, tanto o M-19 como outros movimentos guerrilheiros menores (PRT, EPL e *Quintín Lame*) assinaram entre 1990 e 1991 um acordo de paz e depuseram as armas.

No triénio 1989-1991, as mudanças geopolíticas impulsaram a reacomodação das fichas de jogo no tabuleiro do mundo e também, naturalmente, na Colômbia. Impulsionada e empolgada, então, pelos diálogos de paz, começou a ganhar forma no país uma Assembleia Nacional Constituinte que, uma vez instituída, aprovou, a 4 de julho de 1991, uma nova Constituição Nacional, em cuja discussão participaram ex-combatentes do M-19, do PRT, do EPL e do *Quintín Lame*. Recorde-se que as fases mais importantes da negociação com o M-19 se estendem, formalmente, de 10 de janeiro de 1989, data da desmobilização, a 8 de março de 1990, data da entrega das armas; que duas semanas mais tarde, a 24 de março de 1990, o Governo iniciou um processo de negociação com o EPL, grupo que demorou a ultrapassar as suas divisões internas, desmobilizando-se finalmente a 1 de março de 1991; e que o PRT e o *Quintín Lame* regressaram à vida civil a 26 de janeiro e a 31 de maio de 1991, respetivamente. Na realidade, a definição de uma nova Constituição Nacional constituiu um forte apelo patriótico e acelerou processos que poderiam ter sido mais lentos e difusos. Hoje, parece evidente que as FARC e o ELN, radicalizados e ausentes, perderam, então, uma oportunidade histórica de terem um protagonismo mais construtivo na História da Colômbia.

3.2. O pentagrama da paz

3.2.1. As equipas de negociação

Contrário ao que aconteceu em El Salvador, a equipa negociadora na Colômbia não contou com a mediação das Nações Unidas. As negociações foram levadas a cabo diretamente entre o governo de Barco e o M-19. Enquanto em El Salvador e na Guatemala as comissões de paz incluíram delegados militares que participaram nas negociações, na Colômbia isto não se verificou, tendo apenas o Conselheiro para a Paz do Governo Nacional, Rafael Pardo, ficado encarregado de informar e consultar os altos comandos das Forças Armadas com regularidade.

Antes de ser conselheiro, Rafael Pardo (1953-) foi professor e investigador do CIDER (*Centro Interdisciplinario de Estudios sobre Desarrollo*) da *Universidad de los Andes*, a mais importante universidade privada da Colômbia. Economista de formação, dirigiu primeiro o bem-sucedido «Plan Nacional de Rehabilitación», uma estratégia para o desenvolvimento

social e regional destinada à reconciliação, ou melhor, à criação de um clima favorável à paz nas regiões mais afetadas por diversas formas de violência no país. O intuito era o de reconciliar as diferentes comunidades com o Estado, nomeadamente aquelas que mais se ressentiam historicamente do esquecimento e do abandono. Pardo era economista e não (ou ainda não) um político, mas era um homem da mesma geração de Carlos Pizarro e um profissional que conhecia bem a situação do país e que tinha liderado numerosos projetos sociais. Além disso, era um espírito moderado e esperançado. Nunca foi muito carismático, mas era, sem dúvida, alguém que sabia gerar consensos; sem estrépito e sem a ostentação de um carácter arrebatado, sabia ser convincente e transmitir confiança. Pardo passou, pois, da retaguarda da experiência do «Plan Nacional de Rehabilitación», que o ajudou a perceber melhor os problemas das comunidades mais isoladas e ignoradas, à dianteira da impulsão, como conselheiro presidencial, das desmobilizações de vários grupos guerrilheiros, entre os quais se contava o M-19. Parece claro que o presidente Barco nomeou para esse cargo uma pessoa idónea, equidistante de todos os extremismos e comprometida afetivamente com o país. Por outro lado, Pardo era também alguém que tinha lutado por um país diferente, mas do lado das trincheiras da academia e do serviço público, isto é, trilhando um caminho pensante que muitos membros dos movimentos insurretos respeitavam e desejavam, legitimamente, começar também a percorrer.

De Carlos Pizarro não pode dizer-se que tivesse o carácter menos arrebatado de Pardo, nem que não tivesse sido um líder militar mas, sim, um líder político como Pardo. De facto, Carlos Pizarro era um homem veemente, que comandou muitas ações militares insurgentes e que somou uma grande experiência militar no campo de batalha – mas era um desertor das FARC, tal como os restantes fundadores do M-19, isto é, era um defensor de uma luta armada de índole mais urbana, de inspiração nacionalista, e mesmo de corte e ênfase, muitas vezes, tendencialmente populista; era um homem profundamente idealista, que parecia sempre jovem, sempre novo, exceccionalmente bem-apegoado, com uma certa aura luminosa de Che Guevara; era um lutador intenso, que parecia ter íman e que ganhava, com aparente facilidade, adeptos para as suas causas. Não era, de facto, o líder belicoso e obsoleto que precisa de instaurar um clima de terror para ser obedecido. Isto foi, para todos, evidente depois dos diálogos de paz: como candidato político, Pizarro levou de vencida, primeiro, de forma arrasadora, as sondagens para Presidente da Câmara de Bogotá, optando, logo a seguir, pela candidatura à própria Presidência da República da Colômbia. Pizarro impunha uma imagem suave e atraente, entre renovadora e vigorosa, que fez com que, em pouco tempo chegasse a

ser um candidato presidencial «natural», com fortes opções de vitória (estimou-se a sua opinião favorável em 60%) (ver Noriega, 2005; e Registraduría, 1990). E estas são as mesmas razões, afinal, que conduziram ao seu infausto assassinato, numa desgraçada história que se abordará na secção deste trabalho dedicada aos *spoilers*. O que, por agora, importa vincar é que Carlos Pizarro chegou à cena política convicto e decidido por uma paz negociada e que, com essa alma clara, se sentou à mesa dos diálogos com Rafael Pardo, convicto e decidido, ele também, pela pacificação e união do país. O encontro entre estes dois homens, a sua luminosa e esperançosa juventude, marcou um dos últimos momentos utópicos da vida nacional da Colômbia, no epílogo do século XX.

De Carlos Pizarro poder-se-ia escrever muito mais. O escritor mexicano Carlos Fuentes quis mesmo resgatar, através da ficção, a sua curta e intensa vida, num romance que ficou inédito e para cujo interesse concorreram, certamente, elementos tão ricos e variados como a sua educação jesuíta, o pai, almirante da Armada Nacional, a prisão política, o ávido leitor que era com irreprimível veia literária, o guerreiro com força de sedutor, o publicista autodidata, o Robin dos Bosques dos momentos de distensão, o homem profundamente ciente do destino e da morte (ver Pizarro, 1988; e Villamizar, 1995). Não seria difícil dizer de Carlos Pizarro o que Régis Debray disse de Che Guevara: «não é um guerrilheiro, é um idealista» (*apud* Lara, 2004, p. 426).

Mas é preciso referir outros nomes decisivos no processo de paz em estudo. Antonio Navarro Wolf, por parte do M-19, – curiosamente, Navarro Wolf confessaria a Carlos Fuentes que ele também tinha lido, como outros membros do M-19, o seu grande romance: *La región más transparente*¹⁹ – e Ricardo Santamaría, por parte do governo, por exemplo. Antonio Navarro Wolf – engenheiro, que chegou a ser professor da *Universidad del Valle* e bolsista de importantes instituições internacionais antes de entrar nas fileiras do M-19 – era o segundo comandante da organização quando esta depôs as armas e, ao lado de Carlos Pizarro, participou nas negociações com o governo. Navarro já tinha sido entre 1984 e 1985 o coordenador de uma equipa, denominada *Equipo Negociador de Paz*, e o chefe de uma Comissão para a Organização do Diálogo Nacional. Mas como a paz negociada se frustrou nos anos do governo Betancur e só se concretizou durante os anos de Barco. Navarro – que sobreviveu a um atentado em 1985 – tinha a experiência requerida e uma grande vontade de participar na política nacional. Navarro honrou o compromisso de paz depois do assassinato de Pizarro e substituiu-o como candidato à presidência do país, obtendo 12,7% dos votos, em

¹⁹ Ver o artigo de Nelson Freddy Padilla, «El escritor y el guerrillero» (2012).

1986. Esta votação permitiu que o M-19 (ou Aliança Democrática M-19, depois de se tornar um partido) chegasse a ser uma força política decisiva na discussão e redação da nova Constituição Nacional de 1991. Navarro foi um dos três presidentes da Assembleia Constituinte, ao lado de Horacio Serpa e Álvaro Gómez, estes por parte do liberalismo e do conservadorismo, respetivamente.

Por parte do governo, a equipa de negociadores de paz contava, então, também com Ricardo Santamaría, um analista político muito novo (tinha 29 anos em 1990), autor de várias obras sobre o longo período de bipartidismo excludente que viveu a Colômbia – sob a denominação de Frente Nacional – e sobre o papel da juventude na política colombiana. Era cronista de *El Tiempo* e analista eleitoral, e era um homem de confiança do Ministro Fernando Cepeda. Como assessor de Pardo, Santamaria colaborou na redação de muitos dos documentos oficiais e serviu de interlocutor nas negociações, junto de Cepeda. O tempo e a reflexão que com ele se apura têm demonstrado que Santamaría foi, sem dúvida, outra das pessoas comprometidas com a paz, já que contribuiu prudente e rigorosamente, palavra a palavra, para a narrativa do bem-sucedido processo de desmobilização do M-19 e de outras desmobilizações armadas na Colômbia. Talvez fosse ainda muito novo, no triénio 1989-1991, mas era também e fundamentalmente uma mente aberta, não dogmática, sem a menor propensão para obstruir, complicar ou tornar mais lentas as possíveis soluções negociadas do conflito.

De outras criações institucionais do Estado, tais como a menos efetiva «Promotoría Nacional para la Paz», fizeram parte ex-presidentes (Miguel Pastrana e Alfonso López), religiosos (o cardeal Mario Rebollo), industriais (Fabio Echeverri) e jornalistas (Hernando Santos), mas a mais dinâmica «Consejería para la Paz» ficou em mãos de figuras mais novas e com um perfil mais académico.

A nova Constituição foi uma realidade posterior, embora prevista nos acordos de paz, à desmobilização do M-19. Para já, convém reter que os 800 membros do M-19 entregaram as armas na denominada *Ciudadela de la Paz*, em Santo Domingo, Cauca, a 8 de março de 1990, e que nessa *ciudadela* esteve presente uma comissão especial, formada por Luis Ayala, secretário-geral da Internacional Socialista, pelo tenente-general finlandês Ermei Kanninen, pelo ex-diretor do *Stockholm International Peace Research Institute* (SIPRI), Frank Barnaby, pelo deputado suíço e especialista em temas de segurança, Heinrich Buchbinder e pelo General venezuelano Ernesto Uzcátegui. Também estiveram presentes Rafael Pardo, Ricardo Santamaría, alguns membros do governo e mais de duzentos jornalistas. No caso do M-19, a

organização mundial de partidos social-democratas, socialistas e trabalhistas, mais conhecida como Internacional Socialista, cumpriu um papel decisivo na verificação do desarmamento do grupo guerrilheiro, isto é, no acompanhamento, em qualidade de garantes, da deposição de armas e da subsequente destruição das mesmas. Dita verificação foi importante, como assinalam vários analistas, para aumentar a confiança mútua das partes.²⁰

3.2.2. O quadro jurídico-legal

Entre 1990 e 1991, na Colômbia, decorreram vários processos de paz sucessivos, com a interlocução da maior parte dos grupos rebeldes: o M-19, o PRT, o EPL e o *Quintín Lame*. Todos estes processos tiveram como quadro jurídico-legal a Lei 77 de 1989,²¹ que foi regulamentada pelo Decreto 206, de 1990 e, a partir de 1991, também pelos Decretos 213 e 1943. Ditos decretos dispunham as condições necessárias para o indulto e o encerramento de processos jurídicos que envolvessem membros dos grupos armados, estabelecendo o perdão para delitos políticos e afins, mas excluindo os delitos de natureza atroz, tais como os homicídios cometidos fora de combate e as ações terroristas, mesmo que estes atos tivessem um alegado propósito político.

A Lei 77 concedia, pois, o indulto condicionado aos membros das organizações guerrilheiras desmobilizadas. Diz-se assim, «condicionado», porque essa medida dependia do cumprimento de condições e requerimentos exigidos pela Lei, e porque, na fase final das negociações, a concessão ou não do perdão e a determinação do seu alcance constituíam uma prerrogativa do poder exclusivo do Presidente da República. Com efeito, no âmbito dos processos de paz já referidos, o Presidente da República da Colômbia concedeu o indulto a penas impostas a determinada categoria de crimes – os não-atrozes – devolvendo, assim, aos ex-guerrilheiros todos os direitos civis que lhes eram devidos antes da sua condenação.²²

²⁰ Muitos outros dados sobre os processos de paz na Colômbia, assim como muitos discursos e intervenções políticas, encontram-se nos cinco tomos da *Biblioteca para la Paz*. No tomo II, *Biblioteca de la Paz, 1986-1990*, é interessante ler, entre outros, o discurso de Luis Ayala, que destaca a corajosa decisão política do M-19. Ver Villarraga (2009).

²¹ Esta lei, de dezembro 22 de 1989, facultou ao Presidente da República a concessão de indultos e regulamentou os casos em que era possível cessar os procedimentos penais no âmbito da política de reconciliação nacional (*Diario Oficial*, 39116).

²² No caso colombiano deu-se um indulto e não uma amnistia aos membros dos grupos rebeldes. Sobre a diferença entre amnistia – que só se pode outorgar aos crimes políticos – e indulto – que também se pode conceder aos crimes comuns –, ver o livro editado pela *Corporación Medios para la Paz*, intitulado *Para desarmar la palabra. Diccionario de términos del conflicto y de la paz* (Rocca, 1999). Segundo Miguel Ángel Afanador (1993, pp. 95-96), as Forças Armadas não boicotaram o processo de paz com o M-19 porque acreditaram que a lei de indulto (a Lei 77) iria incorporar esta organização rebelde à vida política e ao exercício democrático do poder.

Ora, o que importa neste ponto, mais do que analisar a Lei 77 sob uma perspectiva comparada ou defender a necessidade de uma Comissão da Verdade – que existiu em El Salvador, mas não na Colômbia – é sublinhar que o quadro jurídico referido foi o ponto de partida para o Acordo Final com o M-19, mas também para as outras desmobilizações guerrilheiras que tiveram lugar entre janeiro e maio de 1991 (PRT, EPL e *Quintín Lame*). Esse quadro jurídico-legal sendo mínimo foi, no entanto, fundamental. Na verdade, na Colômbia, as negociações com o M-19 (e os restantes grupos guerrilheiros desmobilizados) exigiram uma base de concessões relativamente pequena, sem maiores garantias quanto a transformações políticas ou económicas. A Constituição do país foi modificada em 1991, sim, oferecendo maior amplitude política, mas quando o M-19 entregou as armas ainda não sabia ao certo qual iria ser o seu papel na Assembleia Nacional Constituinte, embora tivesse muitas expectativas de aí poder vir a ter uma participação ativa, tal como, efetivamente, aconteceu mais tarde. No caso de El Salvador, o FMLN tinha uma base política ampla, dentro e fora do país, e as negociações foram muito mais abrangentes; daí que, nas mesas, os delegados de ambas as partes discutissem a necessidade de uma grande mudança política, acompanhada de alterações do modelo económico. Segundo Carlos Nasi, os guerrilheiros colombianos cingiram-se a uma «desmobilização honrosa» (2002, pp. 482), a troco apenas de alguns benefícios particulares, tais como créditos especiais para estudarem e modestos investimentos do governo em regiões onde eles tinham uma maior influência histórica.

Reitera-se que as negociações com o M-19 não incluíram um quadro jurídico-legal amplo e generoso. De facto, dito quadro jurídico-legal foi gerado enquanto decorriam as negociações e inteiramente estabelecido aquando da sua finalização. Nesse marco, não se levantou o problema da eventual infração penal em que poderiam incorrer os delegados do governo, pelo facto de se reunirem com membros de grupos subversivos, não se tendo, assim, acautelado uma «blindagem» legal prévia, a favor das partes envolvidas. Para o poder judicial era bastante claro que se tratava de diálogos em prol da paz, diálogos que levariam ao indulto que depois foi efetivamente concedido pelo presidente Barco aos guerrilheiros; a questão de um eventual impedimento legal para os encontros nunca se pôs sequer. Assim, por exemplo, só em fevereiro de 1990, isto é, já no fim da negociação do governo de Barco com o M-19 (que um mês mais tarde deporia as armas), foi estabelecida a criação do *Consejo Nacional de Normalización*,²³ garantindo-se, desta forma, a existência de um organismo governamental

²³ Decreto 0314, in *Diario Oficial*, 39169, 1 de fevereiro de 1990.

encarregado das ações de índole social e económica necessárias para a «normal» desmobilização e reinserção dos guerrilheiros na vida civil.²⁴

No entanto, cabe ressaltar que as negociações com o M-19 não foram iniciadas tendo apenas em mente a desmobilização armada. Numa fase inicial das negociações, existiram reivindicações mais substanciais por parte da guerrilha, e essas reivindicações fizeram parte de uma legislação que o poder executivo pretendia fazer passar no Congresso, no qual o Partido Liberal do presidente Barco tinha a maioria. Por que razão esse dispositivo legal não passou? O que aconteceu na Colômbia em 1989 foi algo de certa forma inacreditável: alguns congressistas apostaram em entorpecer as reformas que o governo havia acordado com o M-19, forçando a inclusão de uma adenda de último minuto que proibia a extradição para os Estados Unidos dos narcotraficantes, adenda essa que foi produto da pressão do Cartel de Medellín e dos denominados «extraditáveis», o mais famoso dos quais era diretamente Pablo Escobar. Barco, que tinha declarado a guerra ao narcoterrorismo – aos atentados com os quais os «extraditáveis» quiseram atemorizar e condicionar o país –, não podia, ao mesmo tempo, aprovar um acervo legal que incluía a proibição de extradição dos grandes *capos* para os EUA (ver Valencia, 1989). Portanto, o Congresso, muito perturbado e dividido, deixou cair estrepitosamente, sobre a culpa ardilosa de uma adenda, as reformas legislativas em bloco. E se há algo digno de nota a este respeito, será apenas a resposta do M-19 a este desencantado facto: não entraram no jogo dos congressistas empenhados em entorpecer as reformas e levaram avante a desmobilização prometida. Esta louvável atitude é salientada por Socorro Ramírez (1987), por Mauricio García (1992) e por Carlos Nasi (2002, 2007), entre outros. O indulto foi, pois, aprovado, mas não as reformas estruturais, que tiveram que esperar pela aprovação do novo texto constitucional em 1991.

3.2.3. Os *spoilers*

Já foi referido que, durante o mandato do presidente Belisario Betancur (1982-1986), vários foram os momentos em que a posição das Forças Armadas distou muito de ser favorável às negociações que o governo tentava levar a cabo com o M-19 e outros grupos guerrilheiros. Tanto as forças militares como os grupos paramilitares emergentes foram, claramente, *spoilers* das primeiras tentativas de diálogos de paz quer através de ações mais definidas, como o atentado contra Carlos Pizarro a 24 de agosto de 1984, quer através de

²⁴ Este Conselho Nacional de Normalização (1990), em português, era coordenado pela já referida *Consejería Presidencial* para a Reconciliação, Normalização e Reabilitação (1986).

magnicídios, como o extermínio dos militantes ilustres da *Unión Patriótica*, o partido político criado em 1985 pelo EPL e as FARC.

Segundo Carlos Nasi (2002, p. 280 e ss.), os diálogos entre o governo de Betancur e as guerrilhas, que levaram ao cessar-fogo de 1984, tiveram um rápido final e romperam-se após o primeiro ano em razão de erros de procedimento, mas também pela constante presença ativa de *spoilers*. Quanto ao primeiro aspeto, Jesús Antonio Bejarano (1995, p. 87), partilha da opinião de Nasi quando afirma que as comissões de paz encarregadas das negociações não estavam dotadas de nenhuma capacidade de assumir compromissos reais em nome do governo; com efeito, os seus integrantes – membros de vários setores da sociedade civil e personalidades de relevo nacional – embora garantissem, como queria Betancur, a independência das comissões, acentuavam o seu carácter simbólico e não executivo. Para além disso, o facto de terem sido várias – acrescentar-se-ia que demasiadas até – restou-lhes peso e deu azo a confusões acerca da divisão de responsabilidades. Quanto ao segundo aspeto, Bejarano (1995, p. 87), também concorda com Nasi, já que salienta o desconhecimento, por parte do governo, do papel das Forças Armadas no processo de negociação – o qual gerou «ressentimentos» difíceis de gerir e de ultrapassar –,²⁵ e lembra a sangrenta guerra de extermínio perpetrada por grupos paramilitares contra pessoas filiadas em partidos de esquerda, ou com eles conotadas (a este respeito, ver Romero, 2003).

O certo é que uma vontade genuína de alcançar uma solução negociada do conflito armado não existiu então (1982-1986) e que as guerrilhas aproveitaram as fragilidades dos mecanismos de verificação do cessar-fogo para se fortalecerem militarmente (Bejarano, 1985, p. 88), embora não o tenham logrado fazer politicamente.²⁶

Durante o mandato do presidente Betancur muitos foram, portanto, os *spoilers* nas negociações com as organizações guerrilheiras; mas apesar dos percalços no caminho, responsáveis pelos fracassos da paz na década de 1980, é essencial ressaltar que foi graças aos esforços de Betancur que, pela primeira vez na Colômbia, se pensou no diálogo como via para a resolução do conflito armado. Neste sentido, embora uma sensação de fracasso seja inevitável, Betancur foi precursor de Barco na via do diálogo, por oposição à consagrada via das armas.

²⁵ É importante lembrar que o orçamento de defesa nacional foi reduzido para metade entre 1982 e 1986, o qual aumentou o sentimento de mal-estar no seio das Forças Armadas; isto terá contribuído para a sua conduta de *spoilers* da paz.

²⁶ De acordo com Marc Chernick (1999, p. 177), mais de 2000 membros da *Unión Patriótica (UP)* – partido político ligado às FARC – foram assassinados por grupos paramilitares entre 1986 e 1995.

O presidente Barco soube neutralizar muito melhor do que o presidente Betancur as resistências das Forças Armadas, dando-lhes mais relevo e reconhecendo o seu papel na garantia dos poderes constitucionais, mas também não conseguiu neutralizar os grupos paramilitares. A consequência não foi imediata e não impediu a paz negociada a curto prazo (até à desmobilização do M-19), mas teve um desfecho infausto logo a seguir, aquando do já referido assassinato do dirigente máximo da organização, Carlos Pizarro, um dos principais responsáveis pelo sucesso das negociações com o governo. A paz ficou no papel, mas ficou também comprometida, a médio e longo prazo, com o cumprimento de certos acordos e com a indeclinável memória coletiva de um ensaiado sonho de reconciliação.

O caso colombiano também ilustra bem a forma como os *spoilers* podem unir-se com o intuito de obter maiores probabilidades de triunfo no esforço de boicotar a paz. Um dos casos mais flagrantes – e que passou para a história como o grande «senão» do processo de paz com o M-19 – foi o já referido assassinato de Carlos Pizarro, quando este aspirava à presidência da Colômbia pela *Alianza Democrática 19 de Abril*, partido político que os antigos rebeldes formaram quando entraram no jogo democrático, uma vez deixadas as armas. Tal crime foi cometido dentro de um avião, em pleno voo, em circunstâncias pouco claras, sobre as quais se sabe hoje que houve a concomitância criminosa de forças estatais e de grupos paramilitares de direita (Nasi, 2002, p. 238 e ss.).

Outro *spoiler* da paz negociada no final da década de 1980 e início da década de 1990, embora não se associasse com os paramilitares nem com forças estatais obscuras, foi o grande grupo insurreto que nunca permaneceu muito tempo sentado em mesas de trabalho ou de negociação: as FARC. Hoje pode afirmar-se, com alguma segurança histórica, que estas atuaram como autênticos *spoilers*. Não só não viram com bons olhos o processo de paz com o M-19 (e, principalmente, com o EPL, grupo com que mantinham uma longa inimizade) como também exerceram pressões sobre os guerrilheiros já desmobilizados, acusando-os de traidores à causa revolucionária e fazendo uso da violência para desencorajar a sua reinserção na vida civil. Esta particular resistência, tal como as outras anteriormente referidas, cumpriu um papel negativo antes, durante e depois da paz negociada. Se há um motivo pelo qual é de sobremaneira importante neutralizar atempadamente os eventuais *spoilers* da paz negociada, esse será a necessidade absoluta da prevalência da convicção e da esperança coletivas na construção de uma nova realidade social e política, capaz de perdurar e de crescer no tempo. Porque a paz acorda-se e subscreve-se um dia, sim, mas só se estabelece e sobrevive no seio dessa convicção e dessa esperança, pacientemente tecidas e permanentemente testadas nas

agras e alegrias do tempo. Na Colômbia a paz negociou-se com relativa rapidez, mas o clima social e político posterior ao conflito jamais foi exatamente pacífico, nem constituiu nunca um panorama decididamente mais feliz e esperançoso do que antes. Porque a paz, como se sabe, não se resume factualmente ao dia da assinatura de um qualquer acordo de paz; ela envolve o cumprimento escrupuloso desse acordo e das suas implicações sociopolíticas nos anos subsequentes.²⁷

3.2.4. A conjuntura reformista

Em 1989 o narcoterrorismo acabou por nublar o caminho de uma reforma constitucional que o presidente Virgílio Barco vinha idealizando. Em agosto de 1989, ocorreu o infausto assassinato do pré-candidato presidencial pelo Partido Liberal, Luis Carlos Galán,²⁸ crime encomendado pelo principal *capo* da droga, Pablo Escobar, em consequência da irredutível postura do político a favor da extradição de narcotraficantes para os EUA. Três meses após este crime, um avião de AVIANCA, com 107 passageiros a bordo, foi detonado no ar, também por ordem de Escobar. O terror reinava no país e muitos debates profundos simplesmente naufragavam no Congresso. Foi o que aconteceu com o debate das reformas estruturais que Barco pretendia impulsionar mediante um plebiscito – algumas das quais tinham sido previamente discutidas com o M-19 – quando a Câmara de Representantes aprovou uma proposta tardia para que o plebiscito concebido por Barco também contemplasse a questão da extradição. Misturar a discussão de leis reformistas com a fórmula da extradição apenas conduziu a que a ideia e proposta do plebiscito naufragasse, na sua totalidade. E assim, a 15 de dezembro de 1989, o governo, vencido depois de quase um ano da sua iniciativa legislativa transitar no Congresso, solicitou a suspensão dos debates.

O panorama era, então, desolador. O narcoterrorismo não dava tréguas, o Congresso não tinha a coragem de apoiar a extradição sem o recurso do plebiscito e as negociações de paz podiam frustrar-se mais uma vez, atendendo à falta absoluta de uma conjuntura reformista propícia. Mas, quando tudo parecia perdido, um movimento de estudantes promoveu, pouco antes das eleições de 11 de março de 1990 na Colômbia, a concretização de um sétimo voto, mais conhecido como «*la séptima papeleta*», com o qual se votaria a criação de uma Assembleia Nacional Constituinte. Assim, em 1990, os colombianos votaram,

²⁷ Sobre o «alcance pacificador» dos processos de paz com o *Ejército Popular de Liberación* (EPL) e com o Movimento Indígena *Quintín Lame*, ver o documento da Comisión de Superación de la Violencia, *Pacificar la paz: lo que no se ha negociado en los acuerdos de paz* (1992).

²⁸ Luis Carlos Galán foi abatido a tiro numa praça pública enquanto liderava um comício. Galán era apontado como o claro vencedor das eleições de 1990, já que tinha uma enorme aceitação popular.

simultaneamente, para eleger os representantes (1) do Senado, (2) da Câmara de Representantes, (3) das Assembleias Departamentais, (4) das Juntas Administradoras Locais, (5) dos Concelhos Municipais e (6) das Câmaras Municipais e... (7) decidiram a aprovação de uma futura Assembleia Nacional Constituinte, depositando nas urnas uma «sétima papeleta» de voto. Esta Assembleia Nacional Constituinte deveria instituir a democracia participativa, como fórmula para um pacto nacional para a paz.

Quase dois meses depois das eleições de 11 de março de 1990 na Colômbia, que foram antecedidas, dois dias antes, pela cerimónia de desmobilização do M-19 e pela entrega das armas à Internacional Socialista, o presidente Barco – que esteve no poder até agosto desse ano – instalou o *Consejo Nacional de Normalización*. À cabeça desta importante entidade ficou Rafael Pardo, que passou a ser o responsável pelos programas de reinserção de combatentes, pela implementação de um Fundo para a Paz e pelo acompanhamento da medida de indulto que tinha sido outorgada aos guerrilheiros do M-19 por determinação presidencial.

No caso da Colômbia, é significativamente interessante que a implementação dos acordos assinados com o M-19 tivesse sido paralela à mudança de governo por via eleitoral e ao surpreendente resultado de «*la séptima papeleta*»: a convocatória de uma Assembleia Nacional Constituinte depois de mais de um século de vigência da Constituição aprovada em 1886. Assim, as *papeletas* de março de 1990, que inicialmente não foram aceites pelo Supremo Tribunal de Justiça (foi preciso um decreto presidencial para contornar a situação; cf. Villarraga, 2009, p. 507), acabaram por ser contabilizadas e, consequentemente, foram convocadas eleições, para o dia 9 de dezembro de 1990, a fim de que fossem eleitos os 70 delegados da referida Assembleia. Reconheceu-se, assim, a vontade popular maioritária e o poder do constituinte primário.²⁹

Num país como a Colômbia, de tradição bipartidária rígida, a maior surpresa eleitoral veio da parte da AD M-19, ou *Alianza Democrática M-19*, o partido político formado pelos membros do M-19 logo a seguir à desmobilização em março de 1990. A AD M-19 obteve 19 lugares nessa Assembleia, posicionando-se como a terceira força política do país. Outros membros de grupos sociais minoritários participantes, bem como de outras organizações armadas desmobilizadas, não ficaram dependentes da contagem de votos das urnas, já que a Assembleia Nacional Constituinte contemplou um mecanismo de acesso preferencial para os cidadãos minoritários e desmobilizados, tendo estabelecido um sistema não-proporcional para

²⁹ Como uma forma de impulsionar os processos de paz que o governo de Barco estava a levar a cabo com outros grupos guerrilheiros, aprovou-se a inclusão de quatro constituintes com voz mas sem voto: dois pelo EPL, um pelo PRT e outro pelo *Quintín Lame*.

a representação de minorias étnicas, indígenas e negritudes, e uma opção de inclusão, por uma única vez, de membros de grupos guerrilheiros desmobilizados (Pardo, 1996, p. 153).

A Assembleia Nacional Constituinte foi instalada a 5 de fevereiro de 1991 e aprovou, ainda nesse ano, a Constituição de 1991, para sempre considerada como um marco e um modelo de renovação institucional na Colômbia.

Com a Constituição que se tornou vigente em 1991 nasceram, por exemplo, a *Fiscalía*, a Corte Constitucional, o Conselho Superior da Judicatura, a *Defensoría del Pueblo*, entre outros organismos de proteção e fiscalização, para além de novas instâncias promotoras dos Direitos Humanos, como a *Defensoría del Pueblo*. O novo texto constitucional também deu vida a diferentes mecanismos de participação cidadã, tais como a ação de tutela, a ação popular, a ação de cumprimento e a ação de perda de investidura parlamentar. Na esteira ainda da nova «magna carta», a liberdade de expressão foi elevada à categoria de direito fundamental e os direitos das crianças foram consagrados como prevalentes sobre as demais liberdades dos cidadãos. Também com a nova Constituição, impôs-se a eleição popular de governadores e radicaram-se princípios determinantes para a defesa do meio ambiente e da biodiversidade.

Mas se a génese da Assembleia Nacional Constituinte se deu com posterioridade relativamente à desmobilização do M-19, e se essa Assembleia dependeu da inesperada e milagrosa proposta e aceitação de «*la séptima papeleta*», por que é que o M-19 depôs as armas, avançou na dianteira das negociações e foi pioneiro na assinatura de uma série de acordos para a paz?

Acredita-se que tal se ficou a dever a vários motivos coocorrentes. Primeiro, porque existia uma conjuntura reformista, ou, pelo menos, um horizonte de esperança reformista, embora por vezes seriamente nublado. Segundo, porque o M-19 tinha uma visão progressista que não tinham, e ainda parecem não ter, as FARC e o ELN. Recordam-se, a propósito, as palavras de Carlos Pizarro, em carta dirigida a um ex-presidente colombiano: «A esquerda nacional, estancada nos conceitos dos anos sessenta, com todos os seus mitos e verdades acabadas, mantém ainda a rigidez política e torna-se incapaz da renovação requerida pelas circunstâncias históricas e particulares que hoje temos entre mãos».³⁰ Terceiro, porque depois da frustrada e calamitosa tomada do Palácio de Justiça a aceitação popular do M-19 tinha decaído consideravelmente, encontrando-se este grupo guerrilheiro, na verdade, enfraquecido

³⁰ Cf. «*La izquierda nacional, estancada en los conceptos de los años sesenta con todos sus mitos y verdades acabadas, aún mantiene la rigidez política y se inhabilita para la renovación requerida en las circunstancias históricas y particulares que hoy tenemos entre manos.*» (apud Villamizar, 1995, p. 551).

militarmente e tocado pelas dúvidas dos seus dirigentes sobre se continuar ou não com a luta armada, num contexto que poderia definir-se como de onda de democratização espalhando-se por grande parte da América Latina.

Estes fatores reunidos deram ensejo a que o processo negocial de paz fosse rápido, que contemplasse poucas concessões e que fosse «minimalista», em palavras de Nasi (2002, p. 487), isto é, menos ambicioso e substancial do que outros processos, tais como os de El Salvador ou da Guatemala, para não ir mais longe.

3.2.5. As fases elementares de uma negociação

No capítulo precedente, explica-se como a negociação propriamente dita pode ser perspectivada, para efeitos de análise, em cinco fases que, juntas, constituem um modelo de negociação. O presente capítulo e o seguinte deter-se-ão sobre cada uma dessas fases, de forma a estruturar o corpo textual deste trabalho e a argumentação que lhe é devida.

3.2.5.1. Fase exploratória

No encerramento das sessões parlamentares, a 16 de dezembro de 1988, o presidente Barco revelou que, há já várias semanas, funcionários da *Consejería Presidencial para la Reconciliación, Normalización y Rehabilitación* e representantes do M-19 tinham iniciado contactos preliminares, tendo em vista uma futura agenda de negociações (ver Villamizar, 1995: 547). Tal significa e confirma que, com o secretismo habitual e expectável, teria tido início no segundo semestre de 1988 a fase exploratória de um processo de paz com o M-19.

O que terá sido determinante, num quadro de eventuais oportunidades vindas ao encontro das exigências que esta fase suscita?

Primeiro, a ponderação da vontade política das partes em alcançar um acordo final. O governo sabia que o M-19 tinha surgido de um processo de dissensão e deserção das FARC, mas também sabia que o M-19, mais moderado, e as FARC, mais extremistas, faziam parte da mesma *Coordinadora Guerrillera Simón Bolívar (CGSB)*. Como tal, seria provavelmente necessário dialogar com a CGSB, a não ser que se lograsse atingir algum patamar de entendimento que permitisse o diálogo parcelar com o ramo mais afim a uma saída negociada do conflito. Nesta fase, o governo recorreu à projeção de cenários e imaginou ambas as hipóteses: uma negociação alargada ou uma negociação parcelar e mais restrita. No primeiro dos cenários, o governo contaria, por exemplo, com o apoio da CGSB, que defendia uma posição unitária da guerrilha e um diálogo com todos os grupos armados, tidos como sendo

(embora o não fossem) um Estado-maior Conjunto; no segundo cenário, contaria certamente, como primeira dificuldade, com a oposição da CGSB.³¹ Tentaria o governo a divisa «dividir para reinar»? Historicamente, as guerrilhas colombianas viveram sempre fracionadas e todas as tentativas para se «coordenarem» redundaram em fracasso. Não haveria, pois, dificuldades incontornáveis em encontrar algum ponto de fratura que pudesse constituir-se em porta de entrada para uma negociação parcelar. Com efeito, alentado pelo desejo político de obter resultados evidentes e rápidos, o governo optou, na fase exploratória, por negociar com quem se expusesse como mais inclinado a conversar e com quem mais facilmente se pudesse abordar a questão de um cessar-fogo de efeitos a prazo visível. Ora, em 1988 esse grupo era o M-19 e apenas o M-19. Nem as FARC nem o ELN manifestavam estar disponíveis para qualquer tipo de concessão, nem expressavam qualquer vocação para a reincorporação na vida civil.

Em suma, o governo do presidente Barco soube antecipar os cenários da eventual paz negociada, suavizar a oposição (recorde-se que Barco conseguiu contar com o apoio da *Unión Patriótica*, o braço político legal das FARC), e estimular o debate político, num contexto em que muitos colombianos desejavam realmente a paz e estavam dispostos a discutir todos os acordos e reformas, desde que essa aspirada paz fosse algum dia possível.

3.2.5.2. Fase do acordo preliminar

É importante recuar um pouco no caminho, às vezes errático, da memória, para lembrar a discrição inicial da nova política de paz do governo Barco. Em setembro de 1988, Barco anuncia a sua *Iniciativa para la Paz* (Presidencia, 1988), e sabe-se hoje que poucas semanas depois do seu anúncio, se iniciaram os primeiros contatos preliminares, sem conhecimento da opinião pública, entre o governo e o M-19, não sendo por acaso que *Iniciativa para la Paz* estava concebida, desde a sua formulação, em diferentes e sucessivas fases (Bejarano, 1990a e 1990b; e Bejarano, 1994).

Com efeito, esta iniciativa, com a qual se reconheceu a importância das negociações com os grupos armados ilegais como uma via possível para alcançar a paz, contemplava três fases para a reintegração dos guerrilheiros desmobilizados na vida civil, sendo que as três

³¹ O M-19 fazia parte da *Coordinadora Guerrillera Simón Bolívar* (CGSB) – que reunia todas as guerrilhas do país – desde 1987; no entanto, cabe realçar que esta «coordenação» nunca existiu de facto e muitas vezes ficou só no papel, não podendo ser comparado o seu peso à do Estado-maior Conjunto de forças guerrilheiras que existia em El Salvador. Em junho de 1989, na IV Conferência da CGSB, já a participação do M-19 estava bastante diluída e só um representante do grupo insurgente esteve presente, tal como indica Villamizar (1997, p. 151).

estariam precedidas de diálogos regionais com vários setores da sociedade civil, de forma a enriquecer o debate em torno da paz. As três fases, basicamente, resumiam-se a um primeiro momento de «distensão», em que as partes demonstrariam a sua vontade de encontrar uma solução negociada (o que, neste trabalho, se denomina «fase exploratória»); seguido de um segundo momento de «transição» das armas para a arena democrática, onde se ajustariam todos os pormenores logísticos, administrativos e de segurança (momento que corresponde, neste trabalho, às fases dois, três e quatro), e no qual o governo não queria deter-se excessivamente; e um último momento de «reincorporação» propriamente dita, apoiada pela figura do indulto que seria concedido aos guerrilheiros que se acolhessem à mencionada *Iniciativa*, bem como por medidas de assistência económica àqueles que se reincorporassem (Villamizar, 1995, pp. 541-548). Neste último momento, a maior preocupação centrava-se na implementação dos acordos, mais do que na sua verificação, já que só mais tarde foram criadas as *consejerías* necessárias para este vital procedimento. No caso do processo de paz com o M-19, muitos passos foram dados e muitas ações foram levadas a cabo em pleno andamento e com os compreensíveis percalços originados na pouca experiência de ambas as partes, mas, na verdade, nunca esteve em causa o forte apoio de uma vontade autêntica de pacificação e deposição das armas.

Posto isto, em que consistiu, então, o acordo preliminar? Houve clareza desde o início em relação a uma série de pontos nos quais concordavam ambas as partes? Crê-se que sim, que houve clareza, e que o acordo preliminar consistiu fundamentalmente num corpo de garantias sobre as condições necessárias para a concretização de uma reunião direta dos membros do governo com o comando do M-19, o que, realmente, aconteceu em janeiro de 1889. Já no final de 1988 os sinais de esperança eram positivos: por um lado, o M-19 tinha cumprido uma das condições estabelecidas na *Iniciativa para la Paz*, a de manter uma trégua unilateral durante um período de tempo razoável, sendo então verdade que desde o sequestro do dirigente Álvaro Gómez, em maio de 1988, o grupo insurgente não tinha cometido nenhum ato criminoso.³² Por outro lado, em dezembro, em discurso ante o Congresso, o presidente Barco criticou as FARC, o EPL e o ELN pelo incremento das suas ações guerrilheiras e comunicou ao país que os funcionários da *Consejería Presidencial para la Reconciliación*,

³² Na última semana de maio de 1988, o M-19 sequestrou, à saída de missa, um dos principais símbolos da oligarquia colombiana, o dirigente conservador, ex-candidato presidencial, e figura incontornável do panorama político nacional, Álvaro Gómez. (ver Pardo, 1996, p. 85). Duas semanas mais tarde, o M-19 reivindicou a autoria do sequestro que veio marcar o início de um enorme debate nacional em torno da paz. O Panamá foi o cenário onde decorreram as negociações para a libertação do político, facilitadas pela Nunciatura Apostólica panamiana e lideradas, por parte do M-19, pelo comandante Antonio Navarro e, por parte do governo, pelo Ministro da Administração Interna de Virgilio Barco, César Gaviria.

Normalización y Rehabilitación tinham iniciado contactos preliminares com o M-19 para concretizar uma eventual agenda de diálogo (Villamizar, 1995, p. 547). Esse diálogo tornou-se, no final de 1988, num assunto público e, indiretamente, selou-se, assim, um compromisso do M-19 e do governo ante a opinião pública, segundo o qual, sem intermediários nem mediadores, se tinha começado a procurar uma solução para o conflito armado pela via do diálogo. Além disso, através da rádio, o governo de Barco, tendo à cabeça Rafael Pardo como conselheiro de paz, manteve uma comunicação diária com o comandante máximo do M-19, Carlos Pizarro, ao longo de todo o mês de dezembro.

3.2.5.3. Fase da definição do roteiro

Em janeiro de 1989, teve lugar o primeiro encontro oficial entre o governo de Barco e o M-19, numa reserva indígena da província de Tolima. Depois de quatro dias de intenso diálogo, no dia 10 de janeiro, foi assinada a «primeira declaração conjunta» por Pardo e Pizarro. Nessa declaração, ambas as partes manifestavam a sua vontade inequívoca de alcançar uma solução negociada para o conflito e ficava expresso que o caminho a seguir seria o da desmobilização dos combatentes. O compromisso da manutenção da trégua unilateral foi assumido pelo comandante Pizarro e foi endereçado um convite aos dirigentes de todos os partidos políticos, bem como aos restantes movimentos guerrilheiros da *Coordinadora Guerrillera Simón Bolívar (CGSB)*, para que percorressem também o caminho negociado para a paz. Essa primeira declaração conjunta foi assinada fazendo o M-19 parte da CSGB, como se sabe, mas, logo a seguir, a CGSB manifestou fortemente o seu desacordo com tal assinatura parcelar de pactos sobre processos de paz. Pizarro deve ter previsto esta reação, já que dois meses antes tinha tentado, sem sucesso, convencer a CGSB a participar nos diálogos. É de crer que, até certo ponto, nem Pizarro nem Pardo queriam lidar com a intransigência da CGSB e preferiram antes concretizar apenas os diálogos que deles dependiam diretamente: aqueles entre o M-19 e o governo Barco.

Depois de várias reuniões, duas delas secretas, entre Pardo e a sua equipa de assessores e o comando central do M-19, entre janeiro e fevereiro de 1989, na província de Tolima, foi dada à luz uma agenda de procedimentos: sobre o lugar físico das negociações, os métodos a implementar e o cronograma a seguir. Pardo terá pedido a Pizarro uma lista de três locais possíveis para localizar os diálogos, indicando que «deviam ser rurais, relativamente longe de grandes cidades, com estrada mas no fim da via e não num sítio de trânsito, e com

uma topografia que facilitasse a proteção».³³ Depois de Pardo ter consultado o governo e ter voltado a encontrar-se com Pizarro, juntos, Conselheiro e Comandante, optaram por Santo Domingo, uma localidade da província de Cauca, onde nasce o rio Palo e havia, então, um assentamento habitacional de trinta casas. Instalado o acampamento guerrilheiro em Cauca, Pardo e Pizarro puseram-se de acordo sobre um esquema de discussão (Pardo, 1996, p. 149), segundo o qual os temas primeiro se enunciariam e discutiriam internamente e só depois, de maneira coordenada, se apresentariam e discutiriam publicamente. Estas «*mesas de trabajo*» – assim foi denominado o esquema – prolongaram-se de abril a junho de 1989, com uma assiduidade razoável. Nessas mesas tiveram participação os partidos políticos com representação na Assembleia da República e a Igreja Católica, e a elas chegaram propostas de todas as organizações sociais e políticas do país. Cada mesa tinha um tema e noventa dias para apresentar as suas conclusões. Assim funcionou, de maneira aberta e participativa, o Acampamento para a Paz de Santo Domingo.

Cabe aqui salientar um gesto inusual de sinal positivo e apaziguador por parte das Forças Armadas: elas prestaram o seu respeito e proteção ao acampamento. Tal facto não é despreciando, já que, não existindo suporte legislativo que permitisse ao governo suspender temporal e territorialmente a aplicação das ordens judiciais (questão que só se legislou em 1992), as primeiras mesas de trabalho estiveram marcadas por uma enorme tensão e constituíram uma autêntica prova de fogo sobre a confiança. Com efeito, as Forças Armadas, no seu conjunto, respeitaram o espaço de diálogo, o governo nunca teve que recorrer ao «Estado de Sítio», por exemplo, para poder deixar suspensas no limbo jurídico essas ordens judiciais, e a guerrilha recebeu, assim, uma mensagem de unidade nacional e institucional muito significativa.

Os tempos eram de esperançada luz e era mesmo possível sentir que os únicos *spoilers* da paz fossem os grupos guerrilheiros que não admitiam o protagonismo do M-19 e a popularidade do governo.

3.2.5.4. Fase concreta das negociações

No segundo semestre de 1989, o processo de paz com o M-19 entrou na reta final. Existia um primeiro acordo político, baseado na *favorabilidad política*, isto é, nas vantagens que o M-19 iria obter para ter uma maior representação política, em 1990, na Assembleia da República. Diga-se, em abono da verdade, que nem todas as forças políticas estavam

³³ Cf. «*debían ser rurales, más o menos alejados de ciudades principales, con carretera pero al final de la vía y no en un sitio de tránsito, y con una topografía que facilitara la protección*» (Pardo, 1996, p. 138).

satisfeitas, pois esse acordo parecia implicar que os ex-guerrilheiros pudessem ganhar a sua entrada na Assembleia da República com poucos votos, enquanto muitos políticos teriam que a ganhar ainda com mais votos do que, por tradição, acontecia anteriormente. Mas quando essas forças políticas adversas perceberam que os lugares que os ex-combatentes ganhassem iriam somar-se aos já existentes, isto é, que as bancadas tradicionais não iam sair lesadas no processo, então, o consenso foi possível. Faltou generosidade aos poderes instalados, talvez, apesar de que, na verdade, a *favorabilidad política* nunca se destinou a lesar os interesses dos grandes partidos. Mas o anúncio foi feito: uma das consequências da paz negociada seria a redefinição do espaço político parlamentar.

Neste caso, a proposta foi realista e, dir-se-ia mesmo, até certo ponto minimalista. Procurou – e este é um princípio que já aqui se mencionou – não escamotear as resistências ou as incompatibilidades remanescentes, antes identificando-as claramente, e procurou que o acordo sobre a *favorabilidad política* ou a *circunscripción especial para la paz* fosse um jogo em que todos tivessem a possibilidade de ganhar. Facilitar a entrada do M-19, como partido político, na Assembleia da República não constituiu, então, nenhum escândalo e não se esgrimiram motivos para blindar esta instituição, numa altura em que a expectativa dominante era a da expansão do espaço político.

Garantido o acesso preferencial à Assembleia, como um mecanismo para que, inicialmente, os membros do M-19 tivessem uma participação plena na mesma, foi preciso garantir, segundo Rafael Pardo (1996, p. 153), as mensalidades que os ex-militantes iam receber, os créditos financeiros a que teriam direito e as preferências que obteriam nos programas de distribuição de terras. Não era muito o que o governo dava, mas era muita a pobreza do país e muitos os ressentimentos, o que dividiu sensivelmente a opinião pública.

O processo de negociação com o M-19 deu-se num lapso de tempo relativamente rápido, mas, apesar disso, o conselheiro para a paz escreveu: «O lapso de tempo prolongado que um processo de paz implica necessariamente, vai desgastando a importância da própria paz».³⁴ Nos meses finais de 1989, tal desgaste era notório e não foi fácil, por exemplo, garantir o pouco ou mínimo que os ex-combatentes deveriam receber a troco de terem depositado as armas.

Em outubro de 1989, apresentou-se, ainda, para discussão parlamentar, um projeto de lei que visava outorgar o prometido indulto aos desmobilizados. Estes deviam poder participar no futuro da vida política, deviam ter garantias de uma vida digna... mas, primeiro,

³⁴ Cf. «El lapso prolongado que necesariamente implica un proceso de paz, va desgastando la importancia de la misma paz» (Pardo, 1996, p. 154).

tinham que ser indultados. Faltava pouco tempo para tal, porque a desmobilização armada do M-19 estava programada para dezembro de 1989. Da Assembleia da República, que por tradição encerrava sessões parlamentares precisamente em dezembro, dependia a aprovação de muitos artigos legais pendentes e da grande reforma constitucional que se vinha trabalhando. Os «extraditáveis», não contemplados no indulto, incrementaram então os seus atos terroristas, ao modo de *spoilers*: uma bomba destruiu um avião de Avianca, com 107 passageiros a bordo, e um autocarro armadilhado com dinamite destruiu a sede do *Departamento Administrativo de Seguridad (DAS)*, por exemplo. Vergonhosamente, como já se referiu, alguns membros da Assembleia da República, indo ao encontro do mais veemente desejo dos «extraditáveis», moveram-se no sentido de que a reforma da qual dependia a paz incluísse um artigo que proibisse a extradição. Essa adenda minou definitivamente a reforma. Barco e quem a seu lado lutava contra Pablo Escobar e seus sequazes não podiam aceitar esse terrível artigo. Adiada, pois, a reforma, em dezembro de 1989, sobrevivia apenas o indulto e aquilo que dependia do favor presidencial, mas as reformas, que as «*mesas de trabajo*» tinham considerado necessárias, perdiam-se.

Só um milagre poderia salvar a paz, pois o boicote perpetrado parecia perfeito. Sem os 85 artigos da reforma, a paz negociada não seria mais do que um abandono claudicante das armas. Perdia-se a «favorabilidade política» para o M-19 e todos os benefícios da esperança de renovação para o país real. Paradoxalmente, nesse cruel desfecho de 1989, só parecia ter sobrado como verdadeiro o indulto que o presidente Barco efetivamente concedeu a Carlos Pizarro e a Antonio Navarro em janeiro de 1990, logo depois daquele desconcertante limbo de dezembro, e imediatamente antes de estes terem assinado o acordo de paz com o governo. Esta foi uma decisão audaz e desesperada do presidente Barco. E, inesperadamente, o M-19 aceitou agendar a desmobilização para março, mesmo que esta organização tivesse que, como disse então Carlos Pizarro, fechar uma conta naquele ato, do lado do M-19, e abrir uma nota de dívida, do lado do governo – a reforma que este não sabia quando poderia cumprir.

O M-19 aceitou o desarmamento, mas não a entrega das armas, isto é, aceitou que estas fossem destruídas (numa siderurgia em Cali), mas não reutilizadas por outras forças armadas. Testemunha da desmobilização foi a Internacional Socialista, da qual o então presidente da Venezuela, Carlos Andrés Pérez, foi dirigente durante muitos anos. Pérez tinha-se encontrado em novembro de 1989 com um representante do M-19, com Rafael Pardo, com Ricardo Santamaría e, surpreendentemente, com Gabriel García Márquez, no Palácio de Miraflores, em Caracas, e trabalhou afincadamente, nos meses seguintes, até formar uma

comissão internacional, constituída por personalidades da Suíça, França, Bélgica, Holanda, Suécia, México e Venezuela, que estiveram presentes no acampamento de Santo Domingo, na província de Cauca (*apud* Bustamante, 2010). A 9 de março, o M-19 desmobilizou-se numa tocante cerimónia oficial, levada a cabo, com a maior e mais comovente simplicidade, sobre um relvado a campo aberto, utilizado localmente para jogar à bola.

O país, no entanto, teve de esperar mais de um ano para que as reformas constitucionais tivessem lugar. Delas já não participou nem desfrutou Carlos Pizarro, assassinado a 26 de abril de 1990, pouco depois de ter começado a ver de perto a utopia da vida civil. Pouco antes, a 22 de março, tinha sido assassinado outro candidato presidencial, Bernardo Jaramillo, que estava «a desenvolver uma luta vigorosa no interior do seu movimento [a *Unión Patriótica*] para impugnar o dogmatismo comunista e as teses da combinação de formas de luta».³⁵

3.2.5.5. Fase de implementação e verificação do acordo final

É difícil escrever sobre esta última fase, atendendo a que a paz com o M-19 se negociou mais com base em promessas do que em compromissos reais ou legislados. E é importante sublinhar esta lacuna, porque o vazio das reformas constitucionais não verificadas, como antes se assinalou, ajuda a explicar porque é que, embora o processo de paz tenha concluído com um processo de Desarmamento, Desmobilização e Reintegração (DDR) – o que implica um primeiro sucesso à partida – o último ponto, o da reintegração na vida civil, tenha sido tão frustrante para muitos ex-combatentes.

Como já se disse, em fevereiro de 1990, foi estabelecida a criação do *Consejo Nacional de Normalización*, que devia zelar pelo esquema da desmobilização, o funcionamento do Fundo para a Paz, e as garantias de segurança dos ex-guerrilheiros. Esse Conselho cumpriu parcialmente os seus objetivos – encerrado o processo com o M-19, iniciaram-se outros e multiplicaram-se as frentes de diálogo –, mas não podia cumprir o que só o governo podia garantir: que os temas políticos, socioeconómicos, de justiça e ordem pública que naufragaram na Assembleia da República, por culpa da nefasta adenda sobre a não-extradição de nacionais, continuassem a ser discutidos e aprovados, com as consequências legislativas esperadas e por tanto tempo adiadas.

Neste sentido, só poderão aqui recolher-se algumas das apreciações de Marc Chernick, professor de Goergetwon University, que se pergunta por que na Colômbia está ainda por

³⁵ Cf. «estaba desarrollando una lucha tenaz en su movimiento para combatir el dogmatismo comunista y las tesis de la combinación de formas de lucha» (Pardo, 1996, p. 213).

fazer-se um acordo final de paz, sugerindo que não se insista em responder a esta pergunta com a evasiva desculpa de que se trata de um caso excecional.³⁶ Escreve ainda Chernick:

Objetivamente, este conflito não parece ser mais intratável do que muitos outros marcados por rebeliões armadas à volta do mundo. Os conflitos armados não emergem em resultado da exclusão étnica ou racial. A avaliar pelas negociações passadas e pelas exigências publicamente conhecidas, as distâncias ideológicas não são grandes nem as exigências da guerrilha são excessivas, em termos comparativos.³⁷

No caso do M-19 é forçoso concluir que faltou uma paz mais abrangente. Segundo Chernick (1996, p. 2), a paz de 1990 foi uma paz parcial e incompleta, pois resultou de uma negociação estreita, limitada ao desarmamento e à reincorporação dos guerrilheiros na vida civil. Neste caso, e assim sendo, pouco restou para implementar ou verificar. E é mais: se o texto constitucional não tivesse sido alterado em 1991, e Antonio Navarro não tivesse sido um dos três presidentes da Assembleia Nacional Constituinte, é provável que as frustrações políticas tivessem acabado por destruir a própria paz negociada. Vontade política existiu, e talvez a maior prova disso foi que a morte do Carlos Pizarro não levou a um levantamento armado mas, sim, a uma nova reivindicação do sonho da paz cifrado na proposta política da Alianza Democrática M-19, mas faltou um indulto que fosse mais do que um gesto presidencial e um planeamento do pós-conflito que fosse mais do que uma declaração de boa-vontade. Paradoxalmente, em menos de um mês na vida civil, Pizarro converteu-se já não no símbolo da guerra, mas numa promessa de paz. Assim o entenderam outros grupos, como o EPL, que depois dessa estocada, e indo contra a corrente da polarização, decidiu responder à morte de Pizarro iniciando contactos com o governo para que um novo processo de paz despontasse. É inquietante o facto de que hoje resulte difícil entender o dinamismo desse misto de narcoterrorismo e de iniciativas de paz que marcou a Colômbia entre 1989 e 1991, porque precisamente hoje, quando muitos indicadores da violência sofreram uma descida, a paz negociada já não surge com a mesma vitalidade nem com a mesma urgência.

³⁶ «Por que razão a Colômbia não conseguiu chegar a um acordo de paz? A resposta é sempre que o caso de Colômbia é excecional. [...] [mas] Deve pensar-se que a Colômbia não é excecional. Pode aprender-se com outras experiências» [*«Por qué Colombia no ha podido llegar a un acuerdo de paz? La respuesta siempre es que el caso de Colombia es excepcional. (...) (pero) Debe pensarse que Colombia no es excepcional. Se puede aprender de otras experiencias.»*] (Chernick, 1996, p. 4).

³⁷ Cf. «Objectively, this conflict does not appear more intractable than many other armed rebellions around the globe. The conflicts did not arise as a result of ethnic or racial exclusion. To judge from past negotiations and public demands, the ideological distances are not great, nor are the guerrilla demands excessive, comparatively speaking» (Chernick, 1999, p. 161).

4. FRENTE FARABUNDO MARTÍ PARA LA LIBERACIÓN NACIONAL

Tendo analisado um primeiro caso concreto, o do processo de paz com o *Movimiento 19 de Abril (M-19)*, que depois do desarmamento se transformou no partido político denominado *Alianza Democrática M-19 (AD M-19)*, agora, e para assumir um ponto de comparação, estudar-se-á o caso da *Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional (FMLN)*.

Também neste caso se começará por determinar se houve ou não: (1) uma posição favorável das Forças Armadas deste país da América Central; (2) alguns consensos sociopolíticos mínimos no âmbito nacional e (3) um contexto internacional benéfico. Estas condições ou pontos de partida devem ser acompanhados, como já se disse, por uma vontade real de negociar, e este ânimo deve ser o motor de ambas as partes em conflito. No caso do M-19, e sem ceticismo, já se verificou que, embora o processo de paz tenha culminado com rapidez e, mesmo, com eficiência, este não esteve isento de lacunas, promessas não cumpridas e tentativas de o boicotar. Num cenário ideal, todas as condições e todos os fatores que a seguir se descreverão teriam que cumprir-se, mas, na verdade, só uma parte, embora substancial, e não a totalidade dessas condições se viu satisfeita. Se os processos de paz fossem perfeitos talvez já tivesse começado a desaparecer a, pelo contrário, crescente bibliografia sobre resolução de conflitos armados no mundo.

O que este trabalho procura, portanto, não é idealizar os casos do M-19, na Colômbia, e da FMLN, em El Salvador, mas mostrar as fraquezas e as forças dos processos de paz em ambos os países, a partir de uma série de fatores, para indicar como a existência ou inexistência desses fatores – a neutralização dos *spoilers*, por exemplo – pode determinar o futuro da paz depois da assinatura dos acordos finais. Na Colômbia, a paz foi parcelada, negociada grupo a grupo e sem contemplar todos os responsáveis pelos atos de violência no país, e o resultado foi um cenário pós-bélico notoriamente frágil, cuja primeira vítima foi Carlos Pizarro.

Mas atente-se agora em El Salvador, a essa espécie de Estado-maior Conjunto que foi a FMLN, organismo de coordenação de cinco organizações que, juntas, combinavam, num sentido marxista-leninista, todas as formas de luta. A FMLN, surgida a 10 de outubro de

1980, reuniu as *Fuerzas Populares de Liberación “Farabundo Martí”* (FPL), com o *Ejército Revolucionario del Pueblo* (ERP), com a *Resistencia Nacional* (RN), com o *Partido Revolucionario de los Trabajadores Centroamericanos* (PRTC) e com o *Partido Comunista Salvadoreño* (PCS), três grupos insurretos e dois partidos de esquerda radical constituídos na década de 1970, excetuando o Partido Comunista Salvadoreño fundado em 1930 e com reconhecimento jurídico desde 1931. Deste partido fez parte, precisamente, Agustín Farabundo Martí (1893-1932), que já tinha participado na fundação do *Partido Comunista de Centroamérica* (PCCA), e que morreu fuzilado junto de outros líderes de uma revolta brutalmente reprimida em 1932, tendo-se tornado, então, um dos símbolos centro-americanos da luta contra a opressão das minorias privilegiadas e dos governos favorecidos pelos EUA.

Em El Salvador, a FMLN cristalizou e deu unidade às lutas históricas de muitos movimentos, nem sempre coincidentes (a RN foi formada por dissidentes do ERP, por exemplo), mas sim coordenados a partir de 1980, motivo pelo qual os governos salvadoreños não equacionaram uma paz negociada apenas com alguns grupos, mas sim com a totalidade da FMLN.

Enquanto na Colômbia as tentativas de uma Coordenadora Guerrilheira surgem tarde e como resposta a diálogos falhados, em El Salvador essa Coordenadora surgiu cedo e tornou-se uma autêntica e incontornável força político-militar.

4.1. A FMLN e o ambiente para a paz

Depois da morte de Farabundo Martí e do massacre de mais de 25 000 pessoas em 1932, a ditadura militar (1931-1944) do general Maximiliano Hernández Martínez (1882-1966), culpável dessas mortes, consolidou uma repressão sem precedentes sobre as principais bases do Partido Comunista Salvadoreño, integrado, na sua grande maioria, por camponeses e indígenas.³⁸ A ditadura militar personalista de Hernández Martínez deu lugar a outras ditaduras, já de tipo orgânico, onde os mecanismos de controlo e de censura por parte do Estado estavam plenamente institucionalizados e como tal funcionavam.

Na verdade, em El Salvador, os governos militares têm sido a regra e não a exceção, tal como o demonstra todo o século XX e mesmo antes. Com efeito, até meados da década de oitenta do século passado, ditadores ou partidos oficiais, muito próximos e afins das Forças Armadas, regeram os destinos do país, encarregando-se de fechar os espaços políticos através da repressão e da manipulação das eleições que sucessivamente levaram ao poder os partidos

³⁸ Sobre o levantamento de 1932 em El Salvador, ver Héctor Lindo-Fuentes, «Políticas de la memoria: El levantamiento de 1932 en El Salvador» (2004).

oficiais militaristas. Ao longo do século, as reivindicações dos trabalhadores das fábricas e dos sindicatos somaram-se às dos camponeses e indígenas, e não eram fáceis de reprimir e controlar, mas o espaço político salvadorenho, tradicionalmente fechado e opaco, facilitava o seu silenciamento violento. Só após períodos sucessivos de regimes autoritários, a Juventude Militar Democrática, em 1979, inspirada pela saída forçada do general Anastasio Somoza da Nicarágua, forjou um golpe de estado que depôs o general Carlos Humberto Romero, que chegara ao poder no seguimento de uma fraude eleitoral. Esse golpe não implicou grandes reformas – foi uma luta de militares mais novos contra militares mais antigos, que durou pouco tempo e que terminou com o regresso dos altos comandos militares ao poder – mas constituiu um anúncio: El Salvador precisava de reformas e muitos militares queriam favorecê-las e reconheciam a sua necessidade.

É importante ter estes dados presentes, porque num país como El Salvador a paz negociada era impossível sem uma posição favorável das Forças Armadas, enquanto esta instituição estivesse no poder, ou quem estivesse no poder dependesse do seu consentimento, e porque das Forças Armadas dependiam muitos consensos sociopolíticos e, ainda, o sucesso de muitas reformas. Assim, os militares vigiaram as eleições para uma Assembleia Nacional Constituinte em 1982, influíram no equilíbrio de poderes entre a *Alianza Republicana Nacionalista* (ARENA), o *Partido Demócrata Cristiano* (PDC), e a *Unión Democrática Nacionalista* (UDN) – nova fachada do proscrito Partido Comunista –, e foram observadores ativos da discussão e aprovação da atual Constituição de El Salvador, em dezembro de 1983.

Neste ano, 1983, a guerra civil entre a *Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional* (FMLN) – surgida em 1980, como antes se mencionou – e as forças políticas no poder salvadorenho completava já três anos. Os sinais eram ambíguos. Por um lado, abertura: a Lei Eleitoral aprovada com a Constituição veio estabelecer a criação de um Conselho de Eleições, formado pelos partidos políticos que tinham surgido até essa altura, e responsável pela verificação dos processos eleitorais. Por outro lado, uma aparente clausura, ou melhor, um estado de transição: as eleições presidenciais de 1984 foram ganhas pelo engenheiro Napoleón Duarte, que tinha liderado a última das três juntas militares que foram instauradas depois do golpe de 1979; mas já não era uma clausura radical: pelo contrário, o principal e vencido oponente de Duarte tinha sido o polémico general D'Aubuisson, pela *Alianza Republicana Nacionalista* (ARENA), fundada em 1981, general que estava ligado aos «esquadrões da morte» que proliferavam em El Salvador e sobre quem recaíam pesadas acusações de crimes do foro penal, incluindo a autoria intelectual do assassinato de

monsenhor Óscar Romero, perpetrado em 1980.³⁹ O vitorioso Duarte era um dos fundadores do *Partido Demócrata Cristiano*, e foi o primeiro presidente civil de El Salvador tendo marcado a transição que deixava atrás os governos militares do passado e dava passo à hegemonia da ARENA, através dos presidentes Alfredo Cristiani (1989-1994), Armando Calderón Sol (1994-1999), Francisco Flores (1999-2004) e Elías Antonio Saca González. Paradoxalmente, foi durante um governo da ARENA, partido que surgiu como uma resposta repressiva à FMLN, que a paz negociada se concretizou em El Salvador.

Como foi isto possível? Primeiro, porque as várias tentativas de diálogo com a FMLN durante o período em que Duarte esteve no poder não tiveram sucesso (algo parecido aconteceu na Colômbia, onde Betancur foi menos bem-sucedido do que Barco nas negociações);⁴⁰ segundo, porque depois de uma grande ofensiva militar da FMLN em 1990, a qual obteve uma contundente resposta por parte do Exército, ficou claro para ambas as partes que o caminho da vitória militar, procurada durante uma década, não era viável para nenhum dos dois adversários, FMLN e ARENA. (Na Colômbia também não era evidente que uma vitória militar fosse possível, embora a supremacia do exército colombiano no terreno fosse mais sólida do que a apenas superioridade relativa do exército salvadorenho no terreno); terceiro, – entre muitos outros motivos, tais como a deslegitimação do poder político dos militares e a morte de muitos líderes políticos e religiosos –, porque os EUA, as Nações Unidas e a comunidade internacional (nomeadamente, os futuros «Países Amigos»: Espanha, México, Colômbia e Venezuela) romperam a sua cumplicidade, o seu relativo afastamento ou o seu papel de meros espectadores. O processo de paz salvadorenho teve uma participação muito mais ativa da comunidade internacional do que o colombiano e dependeu muito mais do reposicionamento dos EUA⁴¹ e das propostas do Grupo de Contadora (México, Panamá, Colômbia e Venezuela), que, de início, adotou o nome de «Grupo dos Oito» (com Argentina, Brasil, Peru e Uruguai) e, posteriormente, se transformou no «Grupo do Rio».

³⁹ Ver o relatório da ONU, para El Salvador, intitulado «De la locura a la esperanza: La guerra de 12 años en El Salvador» (Comisión de la Verdad, 1993).

⁴⁰ Eduardo Pizarro argumenta em *Insurgencia sin revolución* que vários setores do governo formaram, então (1982-1986), um autêntico «bloco de oposição à estratégia de paz» [«bloque opositor a la estrategia de paz» (Pizarro, 1996, p. 242).

⁴¹ Quando os EUA descobriram que o *Ejército Popular Sandinista (EPS)* estava a desviar mísseis terra-ar ou SAM (do inglês *surface to air missile*) para a FMLN, os EUA começaram a defender uma saída negociada do conflito, pois compreenderam o perigo de uma escalada maior da guerra civil. Isto aconteceu pouco depois da FMLN perder a sua retaguarda estratégica, que era a Nicarágua sandinista, com a chegada de Violeta Chamorro ao poder, em 1990. Esta mudança política foi determinante para que a FMLN deixasse de receber armamento vindo de Cuba e da Rússia, e para que, perante um novo contexto geopolítico, se compromettesse genuinamente com o processo da paz negociada.

Portanto, podemos concluir que nos anos imediatamente anteriores a 1992, quando se assinaram os Acordos de Paz de Chapultepec entre o governo de Cristiani e o FMLN, a posição das Forças Armadas já era muito mais favorável à resolução do conflito pela via do diálogo; que mesmo os partidos mais radicais, tais como a UDN e a ARENA não se opunham à negociação; e que o trabalho do Grupo de Contadora, criado em 1983, para promover conjuntamente a paz na América Central, já era menos utópico.

As condições foram, assim, criando-se, gradualmente. Como reconhece Dinorah Azpuru, depois de mais de cinquenta anos de predominância de governos militares, nos anos 1980 era difícil imaginar-se que poderia haver uma abertura política em El Salvador (ou na Guatemala), «mas de facto, a partir de meados dos anos 1980, iniciou-se um processo de liberalização política. Os militares, marcando uma nova estratégia contra insurreccional, mostraram-se dispostos a partilhar – se bem que não a ceder na sua totalidade – o poder».⁴² O mesmo pode ser dito sobre os partidos políticos como a ARENA (tal como sobre os partidos tradicionais na Colômbia, o Liberal e o Conservador), que a partir de um certo momento se mostraram «dispostos a partilhar – se bem que não a ceder na sua totalidade – o poder».

Com efeito, um processo de paz não é possível sem cedências e sem abertura ao diálogo, e mesmo os mais inimigos das concessões a favor dos adversários devem, no âmbito de uma negociação para a paz, flexibilizar as suas posturas atávicas. Se não o fizerem, os processos podem frustrar-se ou ter um sucesso de curta duração.

Neste trabalho, enfatiza-se a necessidade de pensar o sucesso da paz em termos de curta, média e longa duração.

4.2. O pentagrama da paz

4.2.1. As equipas de negociação

Em El Salvador, o processo de negociação entre a FMLN e os governos de Duarte e Cristiani durou, no total, sete anos, se tomarmos como data de início a da reunião em La

⁴² Cf. «*Pero de hecho, a partir de mediados de los años 80, se inició en ambos países un proceso de liberalización política. Los militares se mostraron dispuestos desde entonces a compartir – si bien no a ceder en su totalidad – el poder, aunque en un marco limitado por la visión contrainsurgente de dicha apertura*». Azpuru (2006, p. 33) explica em nota: «*Cabe recordar que liberalización en este estudio se define como el proceso de redefinir y extender derechos, destacando que es difícil determinar si todos los derechos son respetados, pero que sí es sintomático que se registran avances importantes en relación con el período autoritario*». [«Cabe recordar que a liberalização neste estudo se interpreta como o processo de redefinir e estender direitos, destacando que é difícil determinar se todos os direitos são respeitados, mas é efetivamente sintomático que se registem avanços importantes em relação ao período autoritário.»] Azpuru remete para o livro de O'Donnell e Schmitter, *Transitions from Authoritarian Rule, Tentative Conclusions about Uncertain Democracies* (1986).

Palma, em outubro de 1984,⁴³ e como data de termo a do Acordo de Chapultepec, em janeiro de 1992. Convém sublinhar que se distinguem, comumente, dois períodos diferentes nas negociações, sendo o último, de 1990 a 1992, o mais intenso e no qual se focará maior atenção. Foi nesses anos que ocorreu um maior número de condições favoráveis, a nível nacional e internacional e, assim como aconteceu na análise do caso da Colômbia, em que se deu mais espaço de atenção à análise do governo de Virgilio Barco do que à do governo de Belisario Betancur, no caso salvadorenho este trabalho deter-se-á mais interessadamente na fase final do que na fase inicial das negociações.

No caso de El Salvador, celebraram-se várias reuniões prévias aos acordos de paz, nas capitais dos chamados «países amigos»: Caracas (1990 e 1991), San José da Costa Rica (1989 e 1990) e Cidade do México (1989 e 1991), para além de uma reunião em Genebra (1990), com o patrocínio das Nações Unidas e a presença do seu Secretário-geral, o que, sem dúvida, tornou irreversível o processo de diálogo. Nesses acordos, ambas as partes manifestaram a sua genuína vontade de porem termo ao conflito armado (que durou doze anos), de impulsionar a democratização do país, de garantir o respeito pelos direitos humanos e de reunificar a sociedade salvadorenha (ver Arnson, 2003, parte I).

Como já se indicou, a presença da comunidade internacional no processo de diálogo e, nomeadamente, das Nações Unidas foi determinante para que se instituísem comissões de diálogo especializadas e se definisse uma agenda para discutir os temas de mais difícil resolução. Assim, os acordos alcançados levaram, por exemplo, à redução de efetivos das Forças Armadas, à criação de uma Polícia Nacional Civil, à modificação do sistema judicial, à redefinição do sistema eleitoral e à adoção de necessárias medidas socioeconómicas de tipo reformista. Além disso, os combatentes receberam parcelas de terra nas áreas que tinham estado sob o seu controlo e, nessas áreas, a administração local estabeleceu-se de forma partilhada. Registam-se ainda como outro bom resultado da paz negociada, as modificações de abertura política e social introduzidas na Constituição de El Salvador e a consequente reestruturação do estado salvadorenho.

⁴³ Vejam-se as reflexões quase imediatas de Terry L. Karl, in «After La Palma: The Prospects for Democratization in El Salvador» (1985). Lynn, hoje professora de Standford, escrevia: «Não há grandes dúvidas de que a iniciativa La Palma, tendo em conta os seus atuais resultados, assinala um importante – apesar de incerto – crescimento da oportunidade de democratização em El Salvador [...] Seja pelos desacordos ideológicos no seio do pensamento democrata-cristão, pelas lições contraditórias da prática passada, pelo *personalismo* de Napoleón Duarte, e pela incerteza das pressões políticas que podem recair sobre o PDC, a verdade é que o seu percurso em 1985 é difícil de prever.» [«There is little question that the La Palma initiative, regardless of its actual results, signals an important – if uncertain – increase in the opportunity for democratization in El Salvador (...) Yet because of the ideological discord in Christian Democratic thinking, the contradictory lessons of past practice, the *personalismo* of Napoleon Duarte, and the uncertainty of the political pressures that might be brought to bear upon the PDC, its course in 1985 is difficult to predict.»] (Karl, 1985, p. 306).

Mas como foi isto possível? Quem fez com que tal acontecesse? O que pode ser dito das equipas de negociadores de ambas as partes? São muitos os nomes envolvidos no que poderiam ser as respostas às anteriores questões, motivo pelo qual parece pertinente ser breve e salientar apenas os atores e aspetos mais relevantes e indefectíveis.

Óscar Santamaría foi o coordenador da comissão negociadora do governo de Alfredo Cristiani, e acompanhou, depois de 1992, o cumprimento e a implementação dos acordos de paz até 1995. Dessa comissão também fizeram parte, entre outros, David Escobar Galindo, um dos mais importantes intelectuais salvadorenhos, autor de livros de poesia mística e membro de várias comissões governamentais para negociar a paz com as Honduras (em torno da diatribe sobre os limites fronteiriços entre este país e El Salvador); e o coronel Mauricio Vargas, como representante do Exército salvadorenho. Óscar Santamaría não foi apenas Conselheiro para a Paz, como Rafael Pardo o foi na Colômbia, mas também Ministro da Justiça (1989-1991) e Ministro da Presidência da República (1992-1994), durante o mesmo período em que cumpriu funções como delegado do Governo à mesa das negociações.

Quanto à *Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional* (FMLN), convém lembrar que esta «frente» era formada pelas *Fuerzas Populares de Liberación «Farabundo Martí»* (FPL), pelo *Ejército Revolucionario del Pueblo* (ERP), pela *Resistencia Nacional* (RN), pelo *Partido Revolucionario de los Trabajadores Centroamericanos* (PRTC) e pelo *Partido Comunista Salvadoreño* (PCS), porque cada um destes grupos e partidos delegou representantes para as negociações e para a assinatura do Acordo de Chapultepec: pelas FPL assinaram Salvador Sánchez, hoje vice-presidente de El Salvador, e Salvador Samayoa, outro fundador das FPL; pelo ERP, Joaquín Villalobos, estratega militar que se tornou, depois, consultor para a resolução de conflitos, e Ana Guadalupe Martínez, também ex-comandante do ERP; pela RN, Eduardo Sancho, mais conhecido como Ferman Cienfuegos, e Roberto Cañas, conhecido pelo pseudónimo de Ruben Rojas; pelo PRTC, Francisco Jovel e Nidia Díaz, que se tornaram, em 1993, respetivamente, secretário-geral e secretária-adjunta do PRTC; pelo PCS, Schafik Handal e Dagoberto Gutiérrez, que cortaram a sua ligação ideológica com o PCS em 1995, quando este foi dissolvido.

Todas estas figuras não só assinaram o Acordo de Chapultepec, como também tiveram um papel importante nas negociações. Muitas delas tornaram-se memorialistas e académicas – como aconteceu no caso do M-19, na Colômbia, com Dario Villamizar e Vera Grave – e algumas delas chegaram, como Salvador Sánchez, a altos cargos políticos – também como aconteceu na Colômbia com Navarro Wolf, por exemplo.

O processo de paz de El Salvador teve uma dimensão que o colombiano não teve e uma participação muito mais ampla de partidos e organismos nacionais e internacionais. El Salvador não era, em 1989, quando Cristiani chegou ao poder, o único país da América Central no qual a comunidade internacional e as Nações Unidas tinham posta a sua atenção, sendo, por isso, um potencial modelo – se as negociações corressem bem – para os processos de paz noutros países da zona e do continente. Pensar o caso de El Salvador implica, pois, não esquecer o papel que tiveram, nas diferentes fases do processo de paz, os EUA, os «países amigos» no continente americano, as Nações Unidas – que delegaram em Álvaro de Soto a representação do seu secretário-geral, Javier Pérez de Cuéllar, nos diálogos salvadorenhos –, os partidos políticos nacionais filiados ao governo e os da oposição, todos os grupos insurgentes, as Forças Armadas e ainda diversos setores sociais, religiosos, políticos e económicos do país.

Com efeito, neste país, o processo de paz constituiu uma autêntica revolução, encarnada na promessa de dar fim a um século militarista, de reconciliar as partes em conflito, de criar as bases para um novo pacto social, de abrir o espaço político e de garantir a liberdade de expressão.

Nunca será demais salientar o importante que foi a presença de outros países, bem como a disponibilidade pacifista das Forças Armadas salvadorenhas, férreas protagonistas de todo o século XX salvadorenho, dispostas, neste novo quadro, às ductilidades do diálogo e da superação do fechamento próprio de velhos ódios externos e de consagradas disputas internas. Tão clara constatação e tão rasgado elogio não poderão, lamentavelmente, ser feitos sobre as Forças Armadas colombianas, onde parece terem persistido sempre inquietantes e caladas zonas de obscuridade, em contramão dos caminhos da paz.

4.2.2. O quadro jurídico-legal

Em dezembro de 1983, enquanto os EUA alimentavam tanto logística como economicamente as Forças Armadas salvadorenhas, afirmando-se, assim, como um pilar da guerra contra-insurreccional,⁴⁴ em El Salvador, a nova Constituição entrava em vigor. Graças às novas disposições constitucionais, as Forças Armadas deviam então estar subordinadas à autoridade civil e o seu objetivo principal definido era o de defender o território nacional.

⁴⁴ Durante os anos oitenta do século passado, o exército salvadorenho recebeu a maior ajuda económica que os Estados Unidos tinham alguma vez destinado a algum país da região. Só em 1984, por exemplo, os Estados Unidos contribuíram com 197 milhões de dólares, mais de metade do orçamento total destinado a ajuda militar na América Latina inteira (*apud* McClintock, 1998, p. 228).

Além disso, o sistema judiciário viu-se reforçado, foi criada a Procuradoria para a Defesa dos Direitos Humanos, e o organismo de inteligência passou a estar sob a tutela direta do Presidente da República. Com efeito, a partir da Constituição de 1983 criou-se formalmente um novo tecido institucional que contribuiu para a governabilidade e para o incremento da transparência e eficácia da gestão política.

Fazendo memória, saliente-se também que, ao longo dos doze anos de conflito armado interno (1980-1992), foram promulgados cinco decretos de amnistia: em 1983, a lei de amnistia e reabilitação cidadã; em 1987, a lei de amnistia para a reconciliação nacional; em 1989, a lei temporal de amnistia para pessoas com lesões físicas; em 1992, a lei de reconciliação nacional – uma vez assinado o acordo final de paz em Chapultepec – e, em 1993, a lei de amnistia geral para a consolidação da paz. Esta última amnistia, como se explicará mais adiante, gerou uma grande controvérsia, porque foi decretada pelo presidente Cristiani uma semana após o primeiro relatório da *Comisión de la Verdad*, elaborado em março de 1993 (ver Martínez, 2007). A nova Constituição de 1983 e a série de amnistias que precederam as finais, de 1992 e 1993, são os referentes mínimos necessários para entender os anos conclusivos em que se firmou e assinou a paz: 1989-1992.

Refira-se, como alerta em abono da verdade, que nem em El Salvador nem na Colômbia foram construídos edifícios legais sólidos de que pudesse decorrer a promulgação sistemática e atempada de leis que favorecessem o propósito de «blindar» o governo e os guerrilheiros enquanto decorriam as negociações. Na realidade, alguns decretos foram implementados apenas quando se revelaram urgentes, muitas vezes «em cima da hora», e alguns acordos preliminares, no caso de El Salvador, tiveram de contar com o amparo da CICV (Cruz Vermelha). Mais: enquanto em El Salvador as amnistias foram frequentes, como se enunciou antes, e bastante abrangentes, revelando a grande dimensão nacional do conflito, na Colômbia só se utilizou o recurso do indulto, mediante favor presidencial. O M-19 não tinha presença territorial generalizada na Colômbia, mas o FMLN, sim, estava presente na maior parte do território de El Salvador.

Como já se apontou, várias reuniões prévias aos acordos de paz em El Salvador celebraram-se nas capitais dos chamados «países amigos»: Caracas, San José da Costa Rica e Cidade do México (1991). Depois da ronda de negociações que se iniciou a 20 de fevereiro de 1991 na Costa Rica, e no contexto de um clima verdadeiramente sangrento e dramático, na impossibilidade um cessar-fogo ante a teimosia de poder de ambas as partes, a 28 de abril de 1991, representantes da FMLN e do governo de Cristiani acordaram a reforma de vinte e

quatro artigos da Constituição salvadorenha, relativos às Forças Armadas, ao sistema eleitoral e aos poderes judiciais.

Efetivamente, tal como aconteceu no caso colombiano, um ano antes do acordo final salvadorenho ambas as partes em conflito procuraram uma série de reformas constitucionais, enfim, uma espécie de quadro jurídico-legal de apoio e de esperança.

No caso salvadorenho a aprovação dessas reformas foi quase imediata: a 31 de outubro a Assembleia da República salvadorenha aprovou as reformas, que se baseavam nos acordos de México (1989) e que tinham sido ratificadas a 28 de abril de 1991. Pouco antes da aprovação final, a 26 de julho, tornou-se operativa a *Misión de Observadores de las Naciones Unidas para El Salvador* (ONUSAL), bem como, a 25 de setembro, a *Comisión Nacional para la Consolidación de la Paz* (COPAZ), comissão da qual dependia a depuração das Forças Armadas e a criação de uma polícia civil.

É assim como em El Salvador, a paz negociada só se fez possível depois de vários anos de governos civis e quando o governo no poder entre 1989 e 1994 aceitou reestruturar, e mesmo, em certos casos, dissolver, alguns ramos da força pública. Significativamente, depois de assinados os Acordos de Paz de Chapultepec, a *Guardia Nacional* e a *Policía de Hacienda* foram extintas.

Em suma: no caso dos processos de paz colombiano e salvadorenho em análise, na realidade, não se verificou a existência de um quadro jurídico-legal como tal e para tal edificado, sendo que este tende antes a confundir-se com o fator (4), o da criação de uma conjuntura reformista. Em teoria e de acordo com o que dita o bom senso, um quadro jurídico-legal facilita os diálogos ente atores que se encontram dentro e fora da legalidade, mas na prática, e esta é a primeira conclusão do presente trabalho, esse quadro jurídico-legal, embora aconselhável, não é indispensável para que a paz se possa negociar ou para que as negociações sejam mais bem-sucedidas. No caso colombiano o Exército respeitou a zona do «acampamento para a paz», e a *Fiscalía* não solicitou a captura dos guerrilheiros ali presentes, nem levantou processos contra a equipa de negociadores em contacto com os insurretos; no caso salvadorenho, os diálogos decorreram e concluíram no estrangeiro. É verdade, no entanto, que na Colômbia o vazio legal foi reparado em 1992, a pensar em futuras negociações, e que, no caso salvadorenho, o quadro jurídico-legal teria sido imprescindível se os diálogos tivessem tido lugar em cidades de El Salvador.

Todas estas considerações contribuem para que se esclareça o seguinte: os fatores que se estão a analisar não são de valor absoluto e muitas vezes limitam-se a descrever um cenário

ideal. Naturalmente, nesse cenário ideal, é certamente preferível que os funcionários públicos e os membros de grupos ilegais que intervenham nos processos de negociação de paz estejam protegidos por ferramentas legais apropriadas e seguras.

4.2.3. Os *spoilers*

Tal como foi previamente argumentado, um dos óbices cuja consideração ajuda a perceber as razões pelas quais, em muitos casos, não é possível chegar a um acordo, prende-se com a presença de fações internas ou externas, cujos interesses, por qualquer razão, vão em contramão de uma solução negociada do conflito armado. Em qualquer negociação é essencial que ambas as partes sejam capazes de reconhecer as cisões político-militares que atentam contra a sua coesão interna e que procurem resolvê-las, dentro e fora das suas respetivas organizações, a favor da construção de um consenso em torno da paz.

É, pois, importante deter-se na análise dos *spoilers* internos. No caso de El Salvador, depois de tantas décadas de repressão e de constrição do espaço político por parte das Forças Armadas e da oligarquia nacional, havia, obviamente, uma parte importante e instalada dessa instituição armada e desse «governo de poucos» (é este aqui o sentido de oligarquia) que se opunham ao processo de paz entre o governo e as FMLN. Ao mesmo tempo, atendendo a que a FMLN estava integrada por cinco movimentos, uns mais radicais do que outros, com as correspondentes tensões e desconfianças, havia, dentro da «Frente» insurgente de El Salvador, fações que consideravam certos acordos ou certas concessões como autênticas traições ou vergonhosas manifestações de fraqueza.

Como neutralizar ou controlar, então, estes *spoilers* domésticos?

A decisão tomada foi a de sentar todos os pensamentos, convergentes e divergentes, à mesa de negociações, tentando, em primeira instância, capitalizar, a favor dos propósitos de paz, o humano cansaço da guerra civil e do seu cortejo de dores e privações. Simultaneamente, foi também possível lembrar, como argumento de reconciliação, as reformas levadas a cabo na Constituição de 1983. Cristiani confiava na força argumental destas evidências e ter-se-á mesmo sentido em condições de exigir um cessar-fogo – algo que não obteve ou não logrou introduzir como condição à partida – para que os diálogos de paz não fossem ensombrados constantemente por atos de guerra.⁴⁵

⁴⁵ Um acordo de cessar-fogo de ambas as partes só foi alcançado em dezembro de 1991, menos de dois meses antes da assinatura de um acordo final de paz no Castelo de Chapultepec, na Cidade do México, em 16 de janeiro de 1992. Esse curto cessar-fogo nunca foi violado, o que contribuiu para um certo grau de estabilidade e para a criação de um ambiente diferente para a paz; até dezembro de 1991 os dois lados culpavam-se mutuamente pelos atrasos na execução dos acordos.

No caso salvadorenho, destaca-se, pois, a participação, à mesa de negociações, das Forças Armadas e dos cinco grupos da FMLN, para além dos membros do governo indigitados para o efeito, depois da aprovação apaziguadora de novas reformas constitucionais em 1991. Só assim foi possível rodear o processo de paz de uma aura de credibilidade que garantiu, efetivamente, consistência, luz e esperança às negociações.

Os *spoilers* externos não eram menos relevantes, embora alguns, no âmbito da guerra fria, como os EUA e a Nicarágua sandinista, tenham passado de sabotadores da paz negociada, durante o governo de Ronald Reagan (1981-1989) e da *Frente Sandinista de Liberación Nacional* (FSLN) – nomeadamente Daniel Ortega (1985-1990) – a simpatizantes dessa solução não-armada.

Com efeito, os EUA, durante a longa presidência de Reagan, não favoreceram eventuais diálogos entre o governo de Napoleón Duarte e as FMLN, porque os EUA defendiam, pelo contrário, uma solução armada; que, de resto, apoiavam com recursos materiais e logísticos, assim como com treino militar e de inteligência, prestados às Forças Armadas salvadorenhas (bem como aos «contras», ou contrarrevolucionários, nicaraguenses). No plano internacional, a Nicarágua sandinista também pode ser frontalmente considerada como um *spoiler* da paz salvadorenha, porque, deposto Somoza, o ditador que os EUA apoiavam, os sandinistas criaram um importante laço com a FMLN. Neste contexto, à Nicarágua sandinista não convinha a derrota da FMLN, que era sua aliada, nem a maior soberania dos governos civis de El Salvador, por estes serem demasiado próximos de Washington.

Portanto, é interessante constatar que só em 1989, com a chegada de Cristiani ao poder em El Salvador, a saída de Reagan da presidência dos EUA; e o triunfo de Chamorro nas eleições presidenciais da Nicarágua (a 25 de fevereiro de 1990); foi possível uma conjuntura propícia para a paz na América Central.

Esse era, pois, o panorama político-militar por volta de 1989, no qual coincidiram uma série de eventos, incluindo a onda revolucionária que fez colapsar o Bloco de Leste (abrindo o caminho à futura extinção da União Soviética) e a multitudinária destruição do Muro de Berlim (anunciando a consequente reunificação alemã).

Mas era só o mundo que mudava e quase reclamava mudanças, ou essas mudanças tinham protagonistas e decisões de caráter estratégico?

Tudo indica que estava dada uma das condições necessárias para se chegar a um acordo de paz – um contexto geopolítico favorável – mas essa condição não era,

naturalmente, suficiente. A paz em El Salvador foi mérito de muitos países e de muitos dirigentes, empenhados num mesmo e limpo propósito de reconciliação. Neste sentido, é importante lembrar, mais uma vez, a participação da comunidade internacional na construção da paz, porque se alguma condição foi realmente decisiva para que a paz fosse possível em El Salvador, é de crer que essa condição se cifrou no facto de as negociações decorrerem no estrangeiro – em El Salvador um acampamento para a paz, como o que teve o M-19 na Colômbia, nunca teria estado totalmente a salvo de eventuais e previsíveis boicotes –, e se alguém teve um papel preponderante na continuidade e na verificação do processo de paz, esse «alguém» foi a comunidade internacional.

É, pois, natural estar-se de acordo com a análise de Angelika Rettberg, quando, apoiando-se noutros autores, afirma:

Em termos gerais, parece ser positivo o balanço da participação internacional na construção da paz. Hampson [*Nurturing peace: Why peace settlements succeed or fail*, 1996] concluiu que a intervenção extensiva internacional de terceiros nas negociações e na implementação dos acordos é favorável ao êxito dos mesmos. Assim o demonstram, segundo o seu critério, os casos de El Salvador, Guatemala e Moçambique. Doyle e Sambanis [«International peacebuilding: A theoretical and quantitative analysis», 2000] confirmaram que a disponibilidade de assistência das Nações Unidas se relaciona positivamente com o êxito da construção de paz. De igual modo, Walter [«Designing transitions from civil war: Demobilization, democratisation, and commitment to peace», 1999] e Holiday e Stanley [«Building the peace: Preliminary lessons from El Salvador», 1993] sugerem que a presença e a verificação por parte de um poder externo são fatores cruciais para o oferecimento de garantias (especialmente de segurança) aos beligerantes desmobilizados, assegurando, assim, a estabilidade da paz. Por outro lado, em relação à ajuda externa dos países interessados nos processos de construção de paz, Doyle e Sambanis concluíram que a probabilidade de êxito das atividades para a construção de paz é maior num contexto internacional que disponibiliza quantiosos recursos para a superação dos conflitos. Uvin [*The influence of aid in situations of violent conflict*, 1999] acrescenta que a ajuda externa gera estímulos importantes para a paz, pois permite influir no comportamento de atores decisivos e condicionar esse comportamento – especialmente em relação àqueles que têm poder de veto sobre o processo, como é geralmente o caso dos militares, dos governos e dos rebeldes (possíveis sabotadores ou *spoilers*) –, bem como modificar as capacidades dos atores envolvidos (apoiando, por exemplo, grupos sociais posicionados a favor da paz e suportando programas de desmobilização e acesso ao sistema legal destinados a grupos marginalizados).⁴⁶

⁴⁶ Cf. «En términos generales, parece positivo el balance de la participación internacional en la construcción de la paz. Hampson [*Nurturing peace: Why peace settlements succeed or fail*, 1996] encontró que la intervención extensiva de terceros internacionales en las negociaciones y en la implementación de los acuerdos es favorable al éxito de los mismos. Así lo demuestran, en su criterio, los casos de El Salvador, Guatemala y Mozambique. Doyle y Sambanis [‘International peacebuilding: A theoretical and quantitative analysis’, 2000] encontraron que la disponibilidad de asistencia de las Naciones Unidas se relaciona positivamente con el éxito de la

Pode, então, deduzir-se que o papel decisivo da comunidade internacional, no caso de El Salvador, não foi apenas o de ajudar a neutralizar *spoilers* ou o de contribuir com recursos para os controlar, mas, sim, o de contribuir, como uma comunidade internacional unida (EUA, Nicarágua, os «países amigos», e até Cuba e Rússia, que manifestaram que a guerra civil salvadorenha tinha que cessar) e mesmo comprometida (nomeadamente, México, Colômbia, Costa Rica, Espanha e Venezuela); no exercício de uma pressão diplomática efetiva sobre as facções mais radicais, que ainda no início da década de 1990 se opunham a uma solução negociada para o conflito salvadorenho.

Concomitantemente, no caso de El Salvador, a mediação da ONU beneficiou-se do apoio de outros países, o que provou ser útil na troca de ideias, na coordenação de esforços diplomáticos e, não menos importante, na neutralização de eventuais *spoilers*. Por outro lado, a mudança de posição do governo dos Estados Unidos face ao conflito em El Salvador constituiu um importante coadjuvante externo. A administração do republicano George Bush (1989-1993) estava pressionada pelo Congresso, de maioria democrata, para cessar o apoio aos militares de El Salvador, especialmente após o assassinato, perpetrado pelas Forças Armadas, em conivência com os «esquadrões da morte» de ultradireita, de seis sacerdotes jesuítas em novembro de 1989. Assim, o governo dos Estados Unidos manteve contacto com a FMLN durante as negociações, dando sempre a entender que aceitaria a FMLN como um partido político legítimo. Os EUA e a Nicarágua, passaram, pois, quando deixaram de ser antagonistas em 1990, a ser aliados em certas matérias, e a intervir de maneira positiva na paz de El Salvador. Efetivamente, a partir de 1989-1990, deixaram não só de facilitar recursos materiais e morais, quer aos militares quer à guerrilha, deixando assim de favorecer os ramos mais radicais de certas instituições, os mesmos que costumam ser o refúgio predileto dos *spoilers*.

construcción de paz. De igual manera, Walter [‘Designing transitions from civil war: Demobilization, democratisation, and commitment to peace’, 1999] y Holiday y Stanley [‘Building the peace: Preliminary lessons from El Salvador’, 1993] sugieren que la presencia y la verificación por parte de un poder externo son cruciales para ofrecer las garantías (especialmente de seguridad) a los beligerantes desmovilizados y así asegurar la estabilidad de la paz. Por otro lado, con respecto a la ayuda externa de los países para apoyar procesos de construcción de paz, Doyle y Sambanis encontraron que la probabilidad de éxito de la actividad para la construcción de paz es mayor en un contexto internacional que pone cuantiosos recursos a disposición de la superación de los conflictos. Uvin [The influence of aid in situations of violent conflict, 1999] añade que la ayuda externa genera incentivos importantes para la paz, pues permite influir en el comportamiento de actores clave y condicionarlo – especialmente de aquellos con capacidad de veto sobre el proceso como los militares, los gobiernos y los rebeldes (posibles saboteadores o spoilers) – así como modificar las capacidades de los actores (apoyando grupos sociales pro paz, programas de desmovilización y acceso al sistema legal para grupos marginados).» (Rettberg, 2003, p. 21).

4.2.4. A conjuntura reformista

Entre 1931 e 1982 El Salvador foi governado por seis generais, quatro coronéis e sete juntas cívico-militares. Estes números falam por si e salientam, por contraste, uma particularidade da Colômbia no contexto latino-americano, tendo em conta que este país praticamente não teve governos militares no século XX, embora a sua democracia, como a de outros países da região, apresentasse (e apresente) muitas limitações. Em El Salvador os militares tiveram uma longa hegemonia e, em 1982, quando começa a transição para os governos civis, é eleito, como presidente, Álvaro Magaña, um homem em quem os militares depositavam a maior confiança. Seja como for, foi a partir de 1982, embora de modo imperfeito e com muitas reservas, que os partidos políticos salvadorenhos começaram a ser atores com poder real – ao governo provisório de Magaña correspondeu preparar as eleições presidenciais de 1984 – e que os processos eleitorais começaram a ser mais transparentes.

Convém voltar a contextualizar o caso salvadorenho, porque a assinatura dos Acordos de Paz foi precedida por mudanças no sistema político, que mesmo tendo sido parciais ou imperfeitas, foram reais e constituíram uma mensagem positiva para a insurreição. Com efeito, as mudanças que El Salvador começou a viver na década de 1980 deram, gradualmente, credibilidade à ideia de que uma participação politicamente dentro da legalidade era mais produtiva (para não dizer construtiva) do que a confrontação armada. Nesta linha de pensamento, parecem bastante atiladas e discretas as considerações que faz Carlos Nasi, professor da *Universidad de los Andes*, sobre a luta insurgente na América Latina:

Em todos os casos da América Latina onde Estado e guerrilhas assinaram acordos de paz (ou seja, na Colômbia, Nicarágua, El Salvador e Guatemala), a instalação de regimes políticos civis teve lugar antes que os conflitos armados tivessem encontrado uma saída negociada. Quais foram as implicações de que a abertura democrática antecederse o fim dos conflitos armados?

[...] as transições do autoritarismo para regimes civis debilitaram tanto a razão de ser como os planos de vitória militar dos vários grupos guerrilheiros. Por um lado, se um propósito fundamental da luta revolucionária era acabar com o autoritarismo e as suas exclusões, as transições para regimes eleitorais lograram em parte esse fim, o que causou erosão na justificação da insurreição. Por outro lado, historicamente, os grupos guerrilheiros latino-americanos derrubaram apenas as ditaduras neopatrimonialistas, de tipo sultanista (também chamadas mafiocracias), como foi o caso de Batista em Cuba e Somoza na Nicarágua. Onde [as ditaduras] são excessivamente fraudulentas, os grupos guerrilheiros fracassaram sistematicamente na tomada do poder pelas armas.

O que era, [então], negociável na Colômbia, Nicarágua, El Salvador e Guatemala, se aí já se tinham instalado governos civis e eleições regulares? Ainda que a democracia como tal não fosse negociável, muitas das suas regras específicas, sim, eram-no.⁴⁷

É provável, e esta é uma realidade que a insurreição ainda existente na América Latina teima em não reconhecer, que a luta armada, baseada na combinação de todas as formas, mais ou menos ortodoxas, de luta, tenha deixado de ser uma forma viável de resposta às desigualdades sociopolíticas, depois de 1989, quando cai o muro de Berlim e a abertura, a liberdade e a liberalização se tornam visivelmente maiores em muitos países guardados atrás da chamada «cortina de ferro» e até então muito influentes na ideologia de esquerda latino-americana.

No caso de El Salvador, é justo lembrar que em 1983 foi promulgado um novo e animador texto constitucional e faz todo o sentido considerar que esse renovado texto tornou também mais expeditas as futuras reformas legais, abrindo, portanto, o caminho para os acordos definitivos de paz. Assim, a 31 de outubro de 1991, mediante a promulgação do Decreto-Lei 64,⁴⁸ foram aditados ao sistema jurídico os seguintes artigos: Art.º 11/186 – Cria-se a Carreira Judicial; e Art.º 13/191 – O Ministério Público será exercido pelo Fiscal Geral da República, o Procurador-Geral da República, o Procurador dos Direitos Humanos e pelos demais funcionários que a lei determine.

Estes dois artigos, entre vários outros, facilitaram que a lei regulasse os requisitos para ingressar na carreira judicial, e garantiram que o Ministério Público se abrisse à integração de vários ramos e que se criassem instâncias de transparência tais como a *Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos (PDDH)*, que ainda hoje existem e muito se estimam.

Concretizou-se, assim, o que tinha sido acordado entre a FMLN e o governo de Cristiani, poucos meses antes, a 26 de julho de 1990, na Costa Rica, e a 27 de abril de 1991,

⁴⁷ Cf. «En todos los casos de América Latina donde Estado y guerrillas han firmado acuerdos de paz (es decir, en Colombia, Nicaragua, El Salvador y Guatemala), la instalación de regímenes políticos civiles tuvo lugar antes de que los conflictos armados encontraran una salida negociada. ¿Cuáles fueron las implicaciones de que la apertura democrática antecedería la terminación de los conflictos armados? | [...] las transiciones del autoritarismo a regímenes civiles debilitaron tanto la razón de ser como los prospectos de victoria militar de los varios grupos guerrilleros. De un lado, si un propósito fundamental de la lucha revolucionaria era acabar con el autoritarismo y sus exclusiones, las transiciones hacia regímenes electorales en parte lograron ese fin, lo que erosionó la justificación de la insurgencia. De otro lado, históricamente los grupos guerrilleros latinoamericanos solamente han derrocado a dictaduras neopatrimentales de tipo sultanista (también llamadas mafiacracias) como fue el caso de Batista en Cuba y Somoza en Nicaragua. Donde son excesivamente fraudulentas, los grupos guerrilleros han fracasado sistemáticamente en tomarse el poder por las armas. | ¿Qué era negociable en Colombia, Nicaragua, El Salvador y Guatemala, si ya se habían instalado gobiernos civiles y elecciones regulares? Aunque la democracia como tal no era negociable, muchas de sus reglas específicas sí.» (Nasi, 2003, p. 97).

⁴⁸ *Diário Oficial*, 217, tomo 313, 20 de novembro de 1991.

no México, sobre o sistema judicial e os direitos humanos: uma série de reformas constitucionais destinadas a melhorar aspetos significativos do sistema judicial e a estabelecer mecanismos de garantia para os direitos humanos, tais como a criação da figura do Procurador Nacional para a Defesa dos Direitos Humanos e, inclusivamente, o desenho de uma nova estrutura organizacional do Supremo Tribunal de Justiça, que incluía uma nova forma de eleição dos seus magistrados, os quais passaram a ser eleitos por uma maioria de dois terços dos deputados eleitos da Assembleia da República.

Estas reformas, acordadas e aprovadas, como se disse, antes dos acordos de 16 de janeiro de 1992, contribuíram para que a FMLN considerasse desnecessário continuar a luta armada. Efetivamente, a 14 de novembro de 1991, um mês e meio antes de terminar o processo de negociações, a FMLN decretou unilateralmente uma trégua que manteve vigente até à assinatura do Acordo de Paz.

Entre 1989 e 1992, a FMLN começou a deixar entrever uma série de rearranjos internos que se traduziram em mudanças na sua estratégia, tendo em vista alcançar uma solução negociada para o conflito. Este facto, em grande medida, constituiu uma resposta à reestruturação do cenário internacional propiciado pelo desmoronamento do bloco do Leste, ao fracasso da «ofensiva final» lançada pelos insurretos em novembro de 1989 – esse fracasso evidenciou que nenhuma das partes tinha então a capacidade de um triunfo militar – e ao desejo de propostas políticas reais e esperançosas, que a guerra tornava irrealizáveis.

Foi, pois, durante o governo de Cristiani, embora este representasse a *Alianza Republicana Nacionalista (ARENA)*, tradicionalmente determinada em combater sem tréguas a subversão, que o espaço político se ampliou, e que uma guerrilha poderosa – organizada em torno de uma Frente única e com a capacidade de enfrentar (não de vencer) um exército de mais de 50 mil homens, ao longo de um território de apenas 21 mil quilómetros –, aceitou enveredar pelo caminho dos diálogos de paz. Carlo Nasi, que lembra outras reformas, para além das mais memoráveis, explicita bem por que razão estas podem ser interpretadas como «incentivos» para a paz:

Certas alterações às regras eleitorais também podem constituir um incentivo para os grupos rebeldes no sentido de se acolherem à paz. Fazer com que a oposição participe na elaboração do código eleitoral, para que as normas sejam consensuais, ajuda a reduzir as suspeitas de que as regras estão feitas para favorecer os que detêm o poder.

Em El Salvador, em 1990, antes que a FMLN participasse nas eleições, o número de congressistas aumentou de 60 para 84 (um aumento de quase um terço), o que constituiu uma medida essencial para

assegurar a participação da esquerda na contenda eleitoral. Também se estabeleceu que vinte destes congressistas se elegeriam por circunscrição nacional, o que melhorou a proporcionalidade no sentido de que haver uma representação mais equilibrada quando todo o território nacional forma uma só circunscrição.⁴⁹

Todas estas mudanças criaram, passo a passo, a conjuntura reformista necessária para os acordos finais. Nesses acordos procurou-se o saneamento do aparelho estatal responsável por inúmeras violações dos direitos humanos e estabeleceu-se uma Comissão da Verdade, incumbindo-a de recomendar disposições de ordem legal, política ou administrativa destinadas a prevenir a repetição de certos atos e a definir iniciativas orientadas para a reconciliação nacional. Mas os últimos acordos dificilmente se teriam verificado sem as reformas prévias. A independência do poder judicial, a reestruturação das Forças Armadas e a separação entre o poder político e o poder militar são aquisições que começaram a ser concebidas em 1989, tendo como pano de fundo o novo texto constitucional de 1983.

4.2.5. As fases elementares de uma negociação

Em 1989, ambas as partes, a FMLN e o GOES (Governo de El Salvador), concluíram, pois, que uma vitória militar completa era praticamente impossível. A FMLN era uma guerrilha forte, com as suas fontes de financiamento e armamento muito bem oleadas e uma considerável experiência no terreno. As Forças Armadas, por sua vez, recebiam apoio dos Estados Unidos em recursos e treinamento, o que permitia que não vissem diminuídas as suas capacidades para resistir à investida revoltosa. Mas nenhum dos dois exércitos tinha uma capacidade autêntica de derrotar o outro. Até certo ponto, a paz pactuada ou negociada impôs-se como a única saída viável para o conflito.

Além disso, como já se disse, as mudanças políticas na Nicarágua e nos Estados Unidos também debilitaram os apoios internacionais de ambos os lados. Por uma parte, a *Frente Sandinista de Liberación Nacional* (FSLN) perdeu o poder no país vizinho e assistiu à chegada de Violeta Chamorro à Presidência. Vinha-se abaixo, assim, uma das duas únicas revoluções que, com Cuba, tinham triunfado na América Latina. Por outra parte, o cenário

⁴⁹ Cf. «*Algunos cambios en las reglas electorales también pueden dar incentivos a los grupos rebeldes para que se acojan a la paz. Hacer a la oposición participe en la elaboración del código electoral para que las normas sean consensuales, ayuda a reducir las sospechas de que las reglas están hechas para favorecer a los que detentan el poder. | En El Salvador, en 1990, antes de que el FMLN participara en elecciones, el número de congresistas aumentó de 60 a 84 (casi un tercio) lo que fue una medida esencial para asegurar la participación de la izquierda en la contienda electoral. También se estableció que 20 de estos congresistas se elegirían por circunscripción nacional, lo que mejoró la proporcionalidad en el sentido de que hay una representación más equilibrada cuando todo el territorio nacional forma una sola circunscripción.*» (Nasi, 2003, p. 101).

internacional da Guerra Fria desmoronava-se enfaticamente: a queda da União Soviética afetou, para além de qualquer guerrilha, o Estado salvadorenho, pois uma vez passada a ameaça de expansão comunista, os Estados Unidos já não tinham razão para continuar a alimentar um regime que, por sistema, impedia a democracia e violava os direitos humanos.

Mais ainda, a chegada de Alfredo Cristiani ao poder representou uma mudança de estratégia programática do seu partido, a ARENA, tradicional partido de ultradireita que em 1989 passou a ser mais moderado (Nasi, 2002, p. 350 e ss.). Durante o governo do Presidente Duarte, entre 1984 e 1987, houve contactos entre as partes em confronto, mas o processo de diálogo e negociação que finalmente chegou a bom porto desenvolveu-se entre 13 de setembro de 1989 e 16 de janeiro de 1991, isto é, durante a presidência de Cristiani e no âmbito de uma nova realidade geopolítica, âmbito no qual foi mais efetiva a mediação para a paz dos países que se envolveram diretamente no processo de paz salvadorenho. O papel destes países – México, Espanha, Colômbia e Venezuela, e também Costa Rica – foi vital para tornar possíveis, após nove anos de guerra aberta e, antes, mais alguns de luta social e repressão sistemática, os diálogos entre ambas as partes, sabendo-se que os níveis de desconfiança eram muito elevados.

Os quase três anos que duraram os diálogos de paz entre a FMLN e o governo de Cristiani estiveram marcados por alguns momentos de grande tensão. Neste sentido, parece importante descrever as fases da negociação, atendendo às particularidades internas de cada uma das partes, bem como ao cenário internacional e ao papel dos países amigos e das Nações Unidas. Como já se disse, em termos gerais, os autores da literatura especializada convergem num ponto: o papel determinante a favor da paz salvadorenha que desempenharam as Nações Unidas, nomeadamente em 1991, através da sua missão especial para El Salvador – ONUSAL (Karl, 1992, p. 156). Embora não haja espaços para dúvidas nesta afirmação, no presente estudo importa analisar o comportamento das partes em confronto – sendo que estas formam o fiel da balança que pode inclinar-se tanto para o acordo como para a divergência –, bem como o do mediador intermediário Álvaro de Soto, escolhido pelo secretário-geral da Organização na altura, Javier Pérez de Cuéllar.

4.2.5.1. Fase exploratória

Este estudo procura conciliar a teoria, de índole mais abstrata, com a História, de carácter mais concreto. É bom, por isso, lembrar o que já se disse, a nível teórico, sobre a fase

exploratória, e proceder da mesma maneira para as fases seguintes, a saber: acordo preliminar, definição do roteiro, negociações e implementação.

A fase exploratória é fundamental em qualquer processo de paz, já que, nesta fase, se procura determinar a existência ou não de uma vontade de negociação por parte das duas ou mais fações envolvidas num conflito armado. Assumidamente, não é factível levar a cabo negociações de paz sem uma clara vontade de negociar e esta vontade deve ser manifesta, apesar de todas as diferenças que possam existir. Analistas como William Zartman afirmam, e isto é relevante para o estudo do caso de El Salvador, que a vontade de negociação é geralmente alcançada quando se chega a uma situação de «empate mutuamente doloroso» (*mutual hurting stalemate*),⁵⁰ ou seja, quando a continuação do confronto é entendida por ambas as partes como mais onerosa do que a assinatura de um acordo de paz e a transformação dos meios para atingir os objetivos de uns e de outros.

Em El Salvador, Alfredo Cristiani, depois de ter sido eleito a 19 de março de 1989, quis sondar a vontade de paz da FMLN. Para o efeito, pediu a um dos seis padres jesuítas que meses mais tarde seriam assassinados por membros dos «esquadrões da morte» – um dos muitos crimes que chocaram profundamente a sociedade salvadorenha e a comunidade internacional – que fizesse de ponte entre o Governo e os insurretos. No seu regresso da Nicarágua – onde se encontrou com os cinco máximos comandantes guerrilheiros – o padre fez saber ao novo presidente que a FMLN estava convencida de que El Salvador estava *ad portas* de um gesto irreprimível e massificado de revolta popular. Apesar disto, Cristiani, no dia da sua tomada de posse, a 1 de junho de 1989, endereçou à insurreição uma proposta de diálogos de paz «privados», iniciativa que, no entender de vários especialistas (McClintock, 1998, p. 154; e Nasi, 2002, p. 351), costuma ser um elemento-chave na fase exploratória das negociações. Com efeito, parece ser certo que a confidencialidade envolvida no conceito de «privado» evita que a opinião pública e todas as pessoas afetadas pelo conflito venham a ser iludidas, que se façam promessas com meros fins mediáticos e propagandísticos, ou que os diálogos se transformem em manobras táticas, mais propícias a palavras vãs do que a gestos proveitosos.

A proposta de Cristiani não terá caído no vazio, já que três meses mais tarde, em setembro, num difícil encontro na Cidade do México, a FMLN aceitou iniciar um processo de diálogo com o governo e convidou o Secretário-Geral das Nações Unidas, Javier Pérez de Cuéllar, a delegar um representante para uma futura reunião que se acordou levar a cabo

⁵⁰ Veja-se, a respeito, William Zartman (2000).

também no México; esse representante passaria a ser – *a pedido das partes* – um mediador, embora inicialmente se tenha pensado nele mais como uma figura de observador.

Em outubro de 1989 realizou-se, pois, a segunda reunião do recente processo de diálogo, desta vez em São José da Costa Rica, com a presença de enviados das Nações Unidas e da OEA, assim como de diversas testemunhas e representantes da Igreja Católica, que também iria servir de intermediária (Nasi, 2002, p. 354). Infelizmente, nesse outubro não foi ainda possível chegar a um acordo, talvez porque ainda faltava percorrer um caminho mais longo para reestabelecer a confiança e fortalecer a vontade de encontrar uma solução negociada do conflito; e talvez porque ainda faltava alcançar uma maior neutralização dos muitos *spoilers* que se perfilavam. Na realidade, foi nesse outubro que grupos de ultradireita colocaram uma bomba na *Federación Nacional de Trabajadores* (FENALTRA) e que, logo em novembro, a FMLN lançou «a maior ofensiva guerrilheira alguma vez levada a cabo contra um governo latino-americano» (McClintock, 1998, p. 98). Essa ofensiva, catalogada como final, polarizou o país, que foi ainda comovido, nesse mesmo mês, pelo assassinato de seis padres jesuítas ligados a iniciativas de paz. Em poucos meses, El Salvador passou, assim, do júbilo ante as promessas de paz ao abatimento ante os terríveis atos de guerra a que assistia.

Foi preciso, pois, atingir a situação de «empate mutuamente doloroso», já descrita, para que a paz ocupasse um horizonte de possibilidades maior e se pudesse chegar a um acordo preliminar.

4.2.5.2. Fase do acordo preliminar

Na segunda fase, pressupõe-se a existência prévia e assente de uma vontade de negociação, mesmo que alcançada por desgaste, como no caso de El Salvador, e busca-se construir uma agenda básica, preliminar, para o início das conversações. Trata-se, também, de uma fase importante, pois o desenho desta agenda básica (que pode ser mais ou menos ampla, em termos de quem integra as negociações, onde estas se realizarão, com a mediação ou não de terceiros, etc.) é a primeira evidência material da presença de alguma confiança preliminar entre as partes envolvidas.

No que diz respeito ao processo salvadorenho, Jesús Antonio Bejarano, que foi um participante ativo nas negociações com as guerrilhas colombianas e que foi, depois, Embaixador da Colômbia em El Salvador e Guatemala, destaca o acordo de Genebra de 4 de abril de 1990, no qual se «estabelece o compromisso de um diálogo direto dentro da mais

estrita reserva (o que significa que a única informação pública será a que proporcione o representante do secretário geral), de maneira contínua e ininterrupta (isto é, quaisquer que sejam os factos da confrontação, nenhuma das partes pode interromper unilateralmente as negociações)».⁵¹ Esta renovada intenção de reserva e confidencialidade contribuiu para que a mesa de negociações não se convertesse num espetáculo para o protagonismo de uma das partes, quer do Governo quer da guerrilha, como frisa Acevedo no seu «*Balance global del proceso de negociación entre el gobierno y el FMLN*» (1992).

Cabe relembrar que, como se repetiu noutras ocasiões, um processo de paz não é um processo linear, há avanços e recuos, novas calendarizações e velhos obstáculos que reaparecem, progressos inesperados e também os conhecidos «momentos de estagnação» nos quais o mediador, no caso de existir, desempenha um papel crucial. Em El Salvador a paz não se negociou num espaço delimitado e protegido, como no caso do M-19 na Colômbia, mas, sim, em vários países estrangeiros, enquanto a guerra civil, dentro e fora da capital nacional, não dava tréguas, o que fez com que muitos fossem os momentos em que a paz, como pacto, sonho e projeto coletivo, estivesse estado em situação de risco.

Antes, destacou-se o papel que desempenharam as Nações Unidas, nomeadamente em 1991, através da sua missão especial para El Salvador – ONUSAL – mas esse papel começou a forjar-se em Genebra, em abril de 1990, quando as Nações Unidas, através do seu representante Álvaro de Soto, passaram a fazer parte oficialmente das negociações para a paz negociada em El Salvador. Com a mediação das Nações Unidas, representantes do governo e da guerrilha deste país centro-americano, reunidos em Genebra, assinaram um acordo preliminar que fixou os moldes, a mecânica e o ritmo das sucessivas negociações destinadas a pôr fim à luta armada. Nessa reunião, as partes comprometem-se a não abandonar unilateralmente as negociações.

O chamado «Acordo de Genebra» pode parecer, retrospectivamente, um rol de generalidades, demasiado esquemático, mas muitos acordos preliminares têm esta característica e este era, precisamente, um acordo apenas preliminar. Assim, as partes comprometeram-se, ante testemunhas diversas, a focar o processo de paz em torno de quatro objetivos. Era importante que esses objetivos fossem factíveis e que fossem comuns. O primeiro, terminar o conflito armado pela via política; o segundo, impulsionar a

⁵¹ Cf. «*el acuerdo de Ginebra del 4 de abril de 1990 establece el compromiso de un diálogo directo dentro de la más estricta reserva (lo que significa que la única información pública será la que proporcione el representante del secretario general) de manera continua e ininterrumpida (esto es, que cualesquiera sean los hechos de la confrontación, ninguna de las partes puede interrumpir unilateralmente las negociaciones)*» (Bejarano, 1995, p. 59).

democratização de El Salvador; o terceiro, garantir o absoluto respeito pelos direitos humanos; e o quarto, reunificar a sociedade salvadorenha. Qualquer regime autoritário, assim como qualquer guerra civil, divide dolorosamente um país, e o desafio da paz negociada teria de ir, neste caso como noutros, para além do desarmamento. Depor as armas seria só um gesto retórico, que assinalaria o início da implementação ou verificação de medidas de mais longo alcance – assim ficou combinado em Genebra.

Os quatro pontos enunciados tiveram, pois, um carácter muito abrangente e generalista, mas foram fulcrais e sem eles teria sido difícil avançar num processo que nunca foi, nem podia ser, linear.

4.2.5.3. Fase da definição do roteiro

A terceira fase, que geralmente conta com a participação de algum terceiro, que cumpre funções seja de mediação, facilitação, ou qualquer outro dos mecanismos que têm sido utilizados a nível internacional para tais efeitos, é verdadeiramente central, dado que constitui o que, nos acordos alcançados em Camp David, entre o governo israelita e a Organização para Libertação da Palestina (OLP) – com a mediação do presidente dos EUA, Bill Clinton –, se denominou a «folha de roteiro».

Com efeito, uma «folha de roteiro», que pode sempre ser suscetível de alterações acordadas entre as partes, constitui um mecanismo fundamental para determinar os passos a seguir, a definição tanto dos objetivos intermédios como dos objetivos finais que se pretendem alcançar, assim como a definição de outros temas fundamentais, tais como as garantias de segurança para as partes envolvidas, o papel de um ou mais terceiros e as suas respetivas funções, a exigência de negociar no contexto de um cessar-fogo ou a aceitação de o fazer nas condições impostas pelas hostilidades em curso, etc.

O anterior prefigura-se num plano teórico e ideal, porque como já se indicou, no caso do M-19 na Colômbia não houve a participação de um terceiro, e no caso da FMLN em El Salvador o cessar-fogo foi muito tardio, embora tivesse sido desejável muito antes.

Mas atente-se em como a FMLN e o governo definiram um roteiro. A 21 de maio de 1990, numa reunião realizada em Caracas, ambas as partes se comprometeram com uma agenda geral e um calendário de negociação. O intuito era o de alcançar, numa primeira fase, acordos políticos sobre vários temas sensíveis, tais como, Forças Armadas, Direitos Humanos, Sistema Judicial, Sistema Eleitoral e Verificação dos Acordos, e, numa segunda

fase, estabelecer garantias de segurança para os ex-combatentes e membros da FMLN que se reincorporassem na vida civil e política salvadorenha.

A «folha de roteiro» de Caracas foi validada, por assim dizer, a 26 de julho de 1991, em São José da Costa Rica, onde a FMLN e o governo de El Salvador assinaram um histórico acordo sobre os Direitos Humanos, denominado «Pacto de San José», que incluiu a aceitação do estabelecimento de uma missão de verificação da ONU em El Salvador, para vigiar o respeito dos direitos e liberdades fundamentais. A missão só foi enviada para o terreno um ano mais tarde (Karl, 1992, p. 156), mas o acordo foi oportuno e revelou-se fundamental.

Em outubro de 1990, as partes em confronto decidem promover Álvaro de Soto da posição de facilitador à de mediador formal do processo de paz, confirmando a robustez e a credibilidade das negociações.

Em abril de 1991, o governo e os insurretos acordaram, na Cidade do México, importantes reformas constitucionais sobre os temas sensíveis já referidos (Forças Armadas, Direitos Humanos, Sistema Judicial, etc.). De certa forma, a fase seguinte, a das negociações, já estava, assim, a começar a dar os primeiros passos. As reformas acordadas chegaram à Assembleia da República, mas no processo de negociação ficaram mal resolvidos dois pontos, considerados críticos, talvez porque os temas sensíveis a tratar tivessem sido muitos e esgotantes: primeiro, a repartição da terra, no caso de um país pequeno como El Salvador, densamente povoado e em crise económica; e segundo, o processo de criação de uma lei de amnistia, porque essa lei devia estabelecer garantias para os combatentes de ambos os lados, isto é, praticamente para todos. Por isso, foi decisiva, em setembro de 1991, em Nova Iorque, a mediação direta de Javier Pérez de Cuéllar, que contribuiu para que as partes selassem um pacto mais limitado, adotando uma «agenda comprimida» que permitisse acelerar o cessar-fogo e o futuro desarmamento.

Às vezes os processos de negociação falham por serem demasiado ansiosos e ambiciosos, ou porque os conflitos já atingiram, de alguma forma cáustica e indelével, praticamente todas as fibras da realidade de um país. É, então, preciso restringir aquilo que se negocia e isso foi o que aconteceu em El Salvador.

Neste sentido, poder-se-á situar a fase concreta das negociações nos meses seguintes a setembro de 1991, quando a Assembleia da República viabilizou legalmente as reformas constitucionais e a guerrilha declarou, depois de uma reunião no México em novembro, uma

trégua unilateral indefinida, à qual o governo respondeu decretando a suspensão dos bombardeamentos aéreos da artilharia.

Das reformas de 1991 pode destacar-se uma, que garantiu e facilitou a participação futura da FMLN na vida política salvadorenha: a reforma eleitoral. Veja-se o que explica Carlo Nasi:

Se um país tem um notório historial de fraude nas urnas, como foi o caso de El Salvador, podem adotar-se medidas dirigidas a assegurar a limpeza do processo eleitoral. Nas negociações de paz salvadoreñas, a FMLN pôs um particular ênfase neste tipo de medidas. Por conseguinte, em 1991, levou-se a cabo uma reforma da lei eleitoral que criou o Supremo Tribunal Eleitoral (TSE), em substituição do anterior, incompetente e corrupto *Consejo Central de Elecciones*, o que ajudou a evitar o voto duplicado e o «voto» de pessoas falecidas. Em 1993, introduziu-se um novo código eleitoral que criou o *Fiscal Electoral*, a *Junta de Vigilancia de los Partidos Políticos* e o *Auditor General*, tudo isto com o fim de prevenir a fraude. Além do mais, em 1993, o TSE empreendeu um esforço massivo para limpar os cadernos eleitorais e incorporar todos os potenciais votantes.⁵²

Mas antes de referir a fase posterior às negociações, para a qual já aponta o texto de Nasi, é importante estudar essa fase concreta.

4.2.5.4. Fase concreta das negociações

Dezembro de 1991 foi o mês mais decisivo, não porque a «agenda comprimida» não contivesse ainda muitos temas de difícil resolução, mas porque depois da trégua unilateral que a FMLN decretou a paz negociada parecia começar a ser uma questão de tempo, um sonho que, pela primeira vez, parecia saber-se de que dependia para se materializar: das partes em confronto e da Assembleia da República salvadorenha. Ao cabo de tantos anos de sofrimento, «via-se a luz ao fundo do túnel».

Vale a pena lembrar, numa breve derivação temática, que, quando se fala de sofrimento num cenário de guerra civil não-convencional, se é, frequentemente, levado a pensar que ele constitui uma dolorosa propriedade privada e exclusiva da parte oficial, visível, civil, enfim, de

⁵² Cf. «Si un país tiene un notorio historial de fraude en las urnas, como fue el caso de El Salvador, se pueden adoptar medidas dirigidas a asegurar la limpieza del proceso electoral. En las negociaciones de paz salvadoreñas el FMLN puso particular énfasis en este tipo de medidas. Por consiguiente, en 1991 hubo una reforma a la ley electoral que creó el Tribunal Supremo Electoral (TSE) en sustitución del anterior, incompetente y corrupto Consejo Central de Elecciones, lo que ayudó a evitar el doble voto y el 'voto' de gente fallecida. En 1993, se introdujo un nuevo código electoral que creó al Fiscal Electoral, la junta de Vigilancia de los Partidos Políticos y al Auditor General, todo esto con el fin de prevenir el fraude. Además, en 1993, el TSE emprendió un esfuerzo masivo para limpiar al registro electoral e incorporar a todos los potenciales votantes.» (Nasi, 2003, p. 100).

uma região ou de um país; mas, na verdade, o sofrimento é, intacto, também a dor daqueles que integram a parte subvertida, invisível, informalmente militarizada, muitas vezes em condições adversas e extremamente duras de guarnição e clandestinidade, longe dos confortos e dos serviços das cidades, durante anos privados do convívio das famílias, etc.

Voltando ao ponto central, em dezembro, então, já com vários decretos emanados, ou *ad portas* de o serem, pelos congressistas, os delegados do governo de Cristiani e dos grupos da FMLN concluíram duas semanas de negociação em San Miguel Allende, México, e deslocaram-se para Nova Iorque, convidados por Javier Pérez de Cuellar, para aí analisar os pontos pendentes: a redução e depuração das Forças Armadas; a criação de uma nova *Policia Nacional Civil*, integrada em parte por combatentes da FMLN; a declaração oficial do cessar-fogo; a incorporação da guerrilha na vida nacional; e a calendarização dos acordos finais. Ainda se estava a definir um roteiro, sim, já só para o tramo final, mas já se estavam também a negociar assuntos muito concretos, para fechar o que já se tinha acordado e aprovado.

Dezembro foi, pois, o mês de uma maratona de negociações na sede das Nações Unidas, em Nova Iorque, maratona que desembocou nos poucos dias de janeiro de 1992 em que tudo ficou decidido. Logo nas primeiras horas do ano, dia 1 de janeiro, o governo e a guerrilha salvadorenhas assinaram um acordo de paz definitivo; nesse acordo os Estados Unidos terão tido um papel fundamental, já que contribuíram decisivamente para desbloquear as negociações em certos momentos. Temas sensíveis tinham sido postergados para as que seriam as últimas semanas. Em Nova Iorque, os Estados Unidos ofereceram ajuda económica para a reconstrução de El Salvador, mas também – e isto deve ser sublinhado, porque incidiu sobre a futura balança do poder – para o partido oficial ARENA, de modo a que este pudesse neutralizar a FMLN num vindouro cenário democrático (Nasi, 2002, p. 374). Assim, os EUA «davam com uma mão o que tiravam com a outra», e talvez este seja um dos motivos que determinou que a FMLN só chegasse ao poder em 2009, e não antes.⁵³

⁵³ Sobre este ponto, Bejarano escreve: «[...]no caso de El Salvador, a pressão norte-americana foi primordial para alcançar os devidos acordos sobre um tema decisivo nas negociações: o tema das forças armadas, [...]Tal pressão obedecia, por um lado, ao debate político interno, nos próprios Estados Unidos, depois do assassinato dos sacerdotes jesuítas da *Universidad Centroamericana José Simeón Cañas, UCA*, e, por outro lado, à mudança de perceção da posição da FMLN depois do derrube do socialismo e da queda dos sandinistas.» [«(...) *en el caso de El Salvador, la presión norteamericana fue primordial para lograr los acuerdos sobre un tema decisivo en las negociaciones, el de las fuerzas armadas, (...) Aquella presión obedecía, por una parte, al debate político interno en Estados Unidos después del asesinato de los sacerdotes jesuitas de la Universidad Centroamericana José Simeón Cañas, UCA, y por otra, al cambio de percepción de la posición del FMLN después del derrumbe del socialismo y la caída de los sandinistas.*»] (Bejarano, 1995, p. 181). De acordo com Bejarano, esta mudança de perceção permitiu aos Estados Unidos debilitar as posições extremas do espectro político, um objetivo que permaneceu inalcançável enquanto os Estados Unidos apostaram a favor dos democratas cristãos, ou seja, do partido de Napoleón Duarte.

Enquanto a *Alianza Democrática M-19* na Colômbia teve vários espaços políticos no Capitólio, de maneira quase imediata, e a possibilidade de eleger um Presidente, se não tivesse sido assassinado Carlos Pizarro, a FMLN teve que lutar durante outros muitos anos, agora na arena política, antes que o antigo jornalista Mauricio Funes conseguisse chegar à Presidência do país.

Seja por ansiar a paz, seja por estar aliciado pelo novo apoio dos EUA, o governo de Cristiani aceitou a redução do tamanho do seu Exército, em dois terços, sendo que 17% dos oficiais foram removidos, quer em resultado dessa redução, quer em resultado de uma necessária (e requerida) depuração (Benítez, 1992, p. 91). Assim, ultrapassados os temas candentes, a 12 de janeiro os processos de negociação, a assinatura dos acordos de paz e o conflito armado viram-se, finalmente, culminados com a subscrição dos «Acordos de Paz de Chapultepec». O cessar-fogo definitivo foi decretado a 1 de fevereiro seguinte, ou seja, *a posteriori*, o que induziu a que a sensação assumida de paz fosse demorada. De fato, demorou todo o ano de 1992, tendo em vista que a desmobilização da FMLN foi gradual e não em poucos dias consecutivos como aconteceu com o M-19 na Colômbia.

4.2.5.5. Fase de implementação e verificação do acordo final

Impõe-se aqui reiterar algumas afirmações que já foram feitas em relação ao pós-conflito. Um processo de paz não termina com a assinatura dos acordos pactuados, já que, em qualquer processo deste tipo, os riscos de uma involução e de uma nova escalada de violência são, em princípio, sempre possíveis, ante qualquer incumprimento dos acordos por parte de um dos lados, qualquer insatisfação pelas medidas tomadas ou qualquer eclosão de dissidências significativas, no seio do grupo ou da instância coordenadora insurgentes. Para evitar que se reatem as ações violentas ou armadas, é indispensável que durante um período mais ou menos prolongado existam pessoas, instituições, Estados ou organismos internacionais que executem funções de verificação dos acordos e se perfilhem como garantes do seu cumprimento. Deste tipo de função e papel desempenhado existem alguns modelos, tais como os *Observadores de las Naciones Unidas en El Salvador* (ONUSAL), e, mais tarde, a *Misión de Verificación de las Naciones Unidas en Guatemala* (MINIGUA).

Algumas das principais responsabilidades destas missões de verificação dos acordos pactuados recaem sobre a desmobilização, o desarmamento e a reintegração dos ex-combatentes na vida civil. Cabe ressaltar que um dos grandes riscos que decorrem dos processos de paz é que os desmobilizados, ante a ausência de opções de vida dignas, se

reciclem na vida criminal. Um processo de paz não deve, não pode, limitar-se, pois, à consecução de êxitos no campo da cessação da guerra – como ocorreu na Colômbia e em El Salvador – mas tem também de empenhar-se na obtenção de bons resultados no campo do pós-conflito, salvaguardando as reformas para a equidade social e atalhando os fenómenos larvares ou explícitos de corrupção, por exemplo, de modo a que a paz seja mais genuína e duradoura. No caso salvadorenho foi decisivo o papel de uma missão internacional, a ONUSAL, mas também o de uma comissão nacional, a *Comisión Nacional para la Consolidación de la PAZ* (COPAZ), definida em Nova Iorque, porque, para além de uma missão internacional, era preciso contar com um organismo interpartidário representativo de todos os partidos políticos com assento na Assembleia da República.⁵⁴

Como já se disse, depois de assinados os Acordos de Paz de Chapultepec, a *Guardia Nacional* e a *Policía de Hacienda* foram extintas. Além destas duas marcantes instituições, também desapareceram outras estruturas repressivas ou para-repressivas do Estado, a par e passo das reformas empreendidas no seio das Forças Armadas e da criação de uma nova *Polícia Nacional Civil* (PNC), de uma *Academia de Seguridad Pública* (ASP), bem como de uma importante agência de informação governamental independente do exército, sob a alçada direta do Presidente da República, em substituição da *Dirección Nacional de Inteligencia*, de má memória⁵⁵ Estas reestruturações foram acompanhadas por reformas constitucionais e jurídicas, por reformas do sistema eleitoral (que contemplaram a criação do *Tribunal Supremo Electoral* e a legalização da FMLN como partido político, com garantias dos seus direitos civis e institucionais), e de diversos decretos-lei que, em pouco tempo, renovaram a realidade político-jurídica de El Salvador. Comparado com o caso colombiano, o salvadorenho foi muito mais vasto e completo. Daí que a implementação de certas medidas e a verificação do seu bom cumprimento tivessem implicado muito mais pessoas e organismos.

⁵⁴ Segundo o decreto-lei que tornou efetiva a criação da COPAZ (publicado no *Diário Oficial* a 5 de fevereiro de 1992), todos os órgãos do Estado, as autoridades, os funcionários públicos e os partidos políticos deviam dar toda a colaboração requerida à Comissão e, nomeadamente, o Fiscal Geral, que ficava obrigado a iniciar as investigações e ações legais necessárias, relativas aos factos ou omissões que a COPAZ denunciasses.

⁵⁵ Cf. «Em relação à desmobilização das Forças Armadas de El Salvador (FAES), o que estava planeado era uma redução de 50,2%, incluindo a desmobilização das cinco unidades de elite, conhecidas como BIRI (*Batallones de Infantería de Reacción Inmediata*). O processo de redução do número de milhares iniciou-se a 1 de fevereiro de 1992 e concluiu-se em janeiro de 1994. A FAES reconheceu 63 175 efetivos nas suas fileiras (forças de segurança mais tropas militares), e concordou em reduzir estes números em 50,2 % (31 000) até ao fim de março de 1993, apesar de tal ter sido inicialmente programado para janeiro de 1994.» [«In regard to the demobilization of the Armed Forces of El Salvador (FAES), the agreements provided for a 50.2 percent reduction, including demobilization of the five elite army units known as Rapid Deployment Infantry Brigades (BIRIs). The reduction was to begin on February 1, 1992, and was to conclude in January 1994. The FAES recognized 63,175 members in its ranks (security agencies plus military troops), and agreed to reduce this by 50.2 percent (31,000) by the end of March 1993, though it was scheduled for January 1994.»] (Segovia, 2009, p. 8).

A este respeito, basta lembrar que os Acordos de Paz assinados a 16 de janeiro de 1992, incluíram um capítulo sobre o fim do conflito armado, e que esse capítulo era claro em indicar que a cessação do conflito estaria dividida em três etapas calendarizadas, de 1 de fevereiro de 1992 a 31 de outubro de 1992. Diferentemente do M-19, a FMLN não estava disposta a desmobilizar e desmontar a sua estrutura militar sem, simultaneamente, garantir todas as etapas dos acordos de paz que consideravam críticas para a segurança dos seus membros e para a sua plena incorporação no sistema político. Se a morte violenta de um líder como o dirigente do M-19 Carlos Pizarro tivesse acontecido em El Salvador, a FMLN teria, provavelmente, interrompido o encadeamento expectável das etapas do fim do conflito armado. Essas etapas foram, no caso salvadorenho, as seguintes: (1) o cessar-fogo; (2) a separação das forças militares das forças políticas; e (3) a reintegração dos membros da FMLN, sob um marco jurídico-legal definido, na vida civil, política e institucional do país.⁵⁶ Naturalmente, cada uma destas etapas foi verificada pelas Nações Unidas e foi acompanhada pela COPAZ.⁵⁷

Cabe salientar, em julho de 1992, o início dos trabalhos de uma Comissão da Verdade, encarregada, em El Salvador, de investigar as mais cruéis violações dos Direitos Humanos durante a guerra civil. A 15 de março, essa Comissão da Verdade divulgou a informação «*De la locura a la esperanza: la guerra de 12 años en El Salvador*», que praticamente coincidiu com a «*Ley de amnistía general para la consolidación de la paz*», a 20 de março, facto que enfureceu as muitas vítimas do conflito, já que essa lei amnistiava pessoas que a Comissão da Verdade responsabilizava por gravíssimos atentados contra os Direitos Humanos, muito mais graves que o tipo de crimes que costumam ser abrangidos por uma amnistia. Esta amnistia gerou, pois, uma grande controvérsia. O presidente Cristiani ratificou-a e outorgou-a uma semana após o primeiro relatório «*De la locura a la esperanza*», o que não só constituiu um facto agressivo num contexto de reconciliação, interpretado quase como desrespeitoso e provocatório, como também repôs, por contraditório e inesperado, algum desconcerto e temor sociais.

⁵⁶ Refere-se a estas fases Alexander Segovia, em «Transitional Justice and DDR: The Case of El Salvador» (2009).

⁵⁷ O cronograma original incluído no capítulo sobre o fim do conflito armado foi mudado duas vezes desde a desmobilização pelos protestos da FMLN contra o incumprimento do Governo em verificar a execução dos compromissos assumidos no âmbito do processo de paz. Assim, só a 15 de dezembro de 1992 decorreu a última desmobilização da FMLN. O papel do Secretário-geral das Nações Unidas e do seu enviado especial Álvaro de Soto foi fundamental na hora de chegar a acordos. Quanto às armas, estas foram depositadas num único lugar chamado «de concentração» e destruídas a 11 de fevereiro de 1993. Aquelas que se encontravam fora do território salvadorenho – e cuja descoberta provocou uma crise – foram-no a 1 de abril de 1993.

Com efeito, o mencionado relatório procurava esclarecer a autoria de alguns crimes que abalaram a sociedade salvadorenha e a comunidade internacional, e era claro em afirmar que, em muitos casos, tudo apontava para a culpabilização de membros da cúpula militar. Analistas como Hayner escreveram a esse propósito que tal amnistia constituiu um ataque à reconciliação genuína (in Arnson, 1999).

Passados vinte anos desde a assinatura dos acordos de paz que puseram fim ao conflito em El Salvador, uma das lições mais importantes a tirar é a de que, tanto quanto possível, é fundamental definir um calendário realista para a execução do processo de Desarmamento, Desmobilização e Reintegração (DDR), que esteja relacionado intimamente com a implementação de medidas de justiça transversal, de modo a aproveitar o alinhamento favorável de forças políticas que possam consolidar a paz. Em El Salvador, a reforma das Forças Armadas, as alterações no aparelho de segurança, o fortalecimento da Justiça e a descentralização do Estado costumam ser assumidos como as três conquistas perenes dos acordos de paz, embora ainda constituam desafios por vencer plenamente. Mas assume-se também que, em El Salvador, a reintegração social dos ex-combatentes não foi completamente pacífica, sendo, pelo contrário, demorada, muito acidentada e mal calendarizada.⁵⁸ O processo de paz salvadorenho teve sucesso na criação de um espaço significativo para o exercício da oposição política e na redução notável do número de violações dos Direitos Humanos, mas faltou-lhe uma execução mais efetiva dos programas associados à reintegração, e foram limitados os avanços na área da justiça transicional e transversal, uma vez que nenhum dos dois lados aceitava ficar desprotegido perante a lei ou ser excluído da amnistia e dos seus benefícios.

Mas este não é o espaço adequado para um balanço abrangente e crítico do processo de paz salvadorenho, que em muitos pontos foi bem-sucedido e se tornou, justamente, num modelo a seguir, a nível internacional. Analisados alguns dos fatores que contribuíram para que a FMLN e o governo de El Salvador assinassem os acordos finais, só resta propor umas últimas conclusões, acompanhadas de considerações sobre lições da paz negociada e o pós-conflito na Colômbia e em El Salvador.

⁵⁸ Os desmobilizados foram muitos; o desafio era grande: «De acordo com dados finais apresentados pela ONUSAL em 1994, o número total de membros desmobilizados da FMLN chegou a 15 009, como se segue: 8552 combatentes, 2474 feridos em combate e 3983 quadros políticos. Havia 4492 mulheres, representando cerca de 30 por cento do total das forças.» [*According to the final figures provided by ONUSAL in 1994, the total number of demobilized members of the FMLN came to 15,009, as follows: 8,552 combatants, 2,474 wounded noncombatants, and 3,983 political cadres. There were 4,492 women, accounting for approximately 30 percent of all the forces.*»] (Segovia, 2009, p. 8).

5. CONCLUSÕES E PROJEÇÕES

Não foi intenção deste trabalho esboçar um manual, de índole canónica, para futuros negociadores de acordos de paz. O que aqui se pretendeu foi analisar e contrastar alguns dos fatores que é costume apontar como aqueles de que poderá depender o maior ou menor sucesso de um processo de paz, assim como a maior ou menor intensidade das vicissitudes dos seus naturais avanços e retrocessos. Tal análise teve presente e reviu a crescente literatura disponível sobre este tipo de acordos e perseguiu a ideia de uma síntese, que já é possível extrair das múltiplas experiências mais ou menos bem-sucedidas de negociação no mundo atual, para delinear, depois, um esquema condutor de análise, tendo por base a particular atenção e anuência prestadas aos importantes trabalhos de Vicenç Fisas.

Assim, para além de três condições prévias para o início confiante de um possível processo de paz (posição favorável das Forças Armadas, consensos sociopolíticos de âmbito nacional e contexto internacional propício), foram propostos cinco fatores (uma equipa de negociadores idóneos, o amparo de um quadro jurídico-legal, a neutralização de *spoilers*, a realização de reformas e o cumprimento das fases modelares de um processo de negociação). Tais condições e fatores revelaram-se muito produtivos na análise socio-histórica dos dois *case studies* tratados: os processos de paz levados a cabo com o M-19 na Colômbia e com a FMLN em El Salvador.

É importante salientar e reiterar que em nenhum dos dois casos, embora bem-sucedidos, no sentido de terem culminado com a cessação de um conflito armado pela via do diálogo, se verificaram, plena ou parcialmente, a totalidade das condições e dos fatores mencionados. Este facto é expressivo, por si só, da sempre indeclinável necessidade de confrontar o enunciado da teoria com o plano referencial da História.

Com efeito, num cenário ideal, parece óbvia e defensável a existência, por exemplo, de um quadro jurídico-legal que proteja os representantes de ambas as partes da aplicação regular das leis vigentes, quando estas, naturalmente, determinarem a captura de agentes subversivos, por parte da força pública, ou punirem, por ilegal, o diálogo oficial com prófugos da justiça; a mera aparição pública, e na presença das forças de segurança do Estado, daqueles que, até ao momento dos diálogos, eram considerados fora da lei é, certamente, constrangedora e causadora de tensões, sendo, pois, da maior conveniência que ambas as

partes se saibam amparadas por um suporte legal legitimador. Mas esse quadro jurídico-legal não foi decretado nem na Colômbia nem em El Salvador no início dos processos de paz. Só tardiamente, no caso colombiano, se corrigiu esta lacuna, o que quer dizer, por um lado, que o governo colombiano reconheceu a necessidade desse marco legal para futuros diálogos e, por outro lado, que ele, na verdade, não existiu para apoiar as primeiras conversações.⁵⁹ No caso de El Salvador, não foi necessário preparar um marco jurídico-legal interno porque as negociações não decorreram em território nacional. É importante frisar este ponto, porque o trabalho aqui apresentado não desconhece o caráter ideal de certas condições e fatores, mas também não deixa de reconhecer que algumas condições não estavam plenamente dadas e que certos fatores não se verificaram, porque, na História, como na vida real, enfim, é precisamente isso que acontece – nem sempre se cumprem e se confirmam os termos desejáveis.

No entanto, o que se ergue como mais relevante parece ser a possibilidade de confrontar, como se procurou fazer nestas páginas, o que é aconselhável com o que de facto acontece, e tentar deduzir, da não verificação de certos fatores, os riscos para o sucesso a longo prazo de um processo de paz.

Aliás, as projeções deste trabalho, que adiante se verão, apontam nessa direção, por um motivo objetivamente simples: mesmo que se estivesse de acordo com muitos analistas e se afirmasse que os casos do M-19 e da FMLN são dois casos exemplares de sucesso, ter-se-ia de admitir que é difícil medir tal sucesso, tendo em consideração que, se este se mede a longo prazo, os dois casos em análise constituem paradoxos autênticos.

Efetivamente, eles representam dois casos de grande êxito na consecução da paz negociada, na conquista de uma série de acordos pactuados, mas constituem também exemplos de grande fracasso, não só em termos da reinserção e reintegração completa dos ex-combatentes na vida política nacional, em países, de resto, muito pouco inclinados à abertura do espaço político tradicional e à mudança, como também em termos da redução da violência armada, que, nos dois casos, não deixou nunca de existir. Aliás, quando se considera a subversão como uma forma de mudança é importante fazer uma clarificação, como bem escreve António Sousa Lara: «a de que todas as formas de subversão são formas de mudança social, mas que existem muitas formas de mudança social que não têm natureza subversiva.» (Lara, 2004, p. 297). Sim, porque depois de se pactuar a paz ainda é preciso um compromisso intranacional para concretizar uma mudança social de índole não subversiva.

⁵⁹ Atualmente, junho de 2012, no Congresso Nacional da República da Colômbia está a ser debatido um novo quadro jurídico-legal para a paz, a pensar em futuras negociações com os grupos guerrilheiros e as organizações à margem da lei.

Parte-se do princípio, aparentemente inquestionável, de que todos os conflitos têm um contexto de raiz, seja ele social, legal, étnico, religioso, político, ou outro, e mesmo que tal contexto não seja, em princípio, o objeto mesmo e primeiro da negociação convém conhecê-lo, como escreve Bejarano, «com alguma profundidade», entre outras razões «porque se a negociação der bons resultados estes podem chegar a incidir diretamente sobre dito contexto.»⁶⁰ Também António Sousa Lara é muito incisivo quando afirma a convicção fundamental que orienta estas páginas: «A origem da conflitualidade não pode ser explicada por uma causa só.» (Lara, 2004, p. 309).

Neste sentido, os processos de paz podem ser avaliados em função dos acordos a que conduziram, em função da implementação desses acordos e em função da sua incidência numa realidade concreta.

Qual foi, então, a incidência dos processos de paz com o M-19, na Colômbia, e com a FMLN, em El Salvador, sobre a realidade concreta destes países? É certamente impossível responder cabalmente a esta pergunta no âmbito deste trabalho, mas é uma pergunta que se impõe e que deve projetar-se e ficar em aberto, porque não basta avaliar os processos de paz em função dos acordos alcançados, por meritórios que sejam, e porque os indícios recolhidos sobre a possibilidade de uma resposta abonatória dessa incidência sobre a realidade pós-bélica parecem ser escassos, se não mesmo inexistentes. Por isso, e porque a realidade se ergue em desejo de a superar, reservam-se para o plano das projeções algumas considerações e propostas.

Além do mais, a implementação dos acordos é, normalmente, tão complexa e demorada que acaba por fazer ver as negociações conducentes a esses acordos como uma parte relativamente menor de um todo verdadeiramente esmagador. Recordem-se as considerações e as conclusões de Fisas a este respeito:

Há quem tenha dito que um processo de paz começa verdadeiramente com a assinatura de um acordo. Chega então a hora da verdade. Deixam-se para trás as etapas de explorações e negociações e inicia-se uma nova fase, na qual se tem de pôr em marcha o que ficou acordado. Se esta etapa tiver êxito falaremos de um bom processo de paz; se ela fracassar, é provável que surjam novas violências e injustiças, e que se ponham em dúvida as bondades do acordo. Valeu a pena? – perguntar-se-ão muitas pessoas. Valeu, em qualquer dos casos, porque se pôs fim à violência armada, aos confrontos fratricidas, à crueldade da guerra, mas não se conseguiu a paz. Terminada a confrontação armada, é chegada a hora de reconstruir aquilo que foi destruído, o material e o imaterial. Daí que durante uns

⁶⁰ Cf. «*conviene conocer con cierta profundidad [el contexto], [...] porque si la negociación da buenos resultados puede llegar a incidir directamente en este contexto.*» (Bejarano: 1995: 29).

anos se fale de uma etapa de reconstrução pós-bélica, na qual há que trabalhar pelo menos em oito áreas, com a seguinte agenda: 1 - Apoio ao processo de democratização [...] 2 - Vigilância sobre os direitos humanos [...] 3 - Fortalecimento do processo de paz [...] 4 - Desmilitarização [...] 5 - Desarmamento, desmobilização e reintegração de ex-combatentes [...] 6 - Apoio ao retorno de refugiados e deslocados [...] 7 - Apoio aos feridos e às famílias das vítimas [...] 8 - Reabilitação das zonas danificadas.⁶¹

Não há dúvidas de que um processo de paz vale sempre a pena, mas também resulta claro que um acordo comporta muitas promessas e que estas se tornam expectativas legítimas quando as negociações se concluem. É preciso reconstruir «o material e o imaterial». Tarefa imensa!

No que diz respeito às conclusões propriamente ditas deste trabalho, há que ter em conta os factos que, a seguir, se registam.

Na Colômbia entre 1990 e 1991 houve uma série de processos de paz (M-19, PRT, EPL e Quintín Lame) que concluíram com a desmobilização e o desarmamento dos insurretos, e abriram-se, então, graças à Constituição de 1991, espaços políticos tradicionalmente restringidos; em El Salvador a FMLN negociou em conjunto, desmobilizou-se gradualmente, depôs as armas, e conseguiu que fossem aprovadas, e radicadas no texto constitucional de 1993, reformas estruturais importantes.

Os processos de paz com o M-19 e a FMLN são dois casos de sucesso em termos do êxito que tiveram as negociações propriamente ditas, que não foram, nem poderiam ter sido, lineares, mas que, mesmo com incidentes de impasse e mesmo não tendo estado isentas de episódios de boicote, conduziram a emotivas e simbólicas desmobilizações que marcaram, para sempre, a Colômbia e El Salvador. Com efeito, a decisão, por parte do M-19, de cessar a luta armada estimulou as decisões semelhantes tomadas pelo PRT, o EPL e o Quintín Lame, e, até, pela própria FMLN. E a integração da FMLN na vida política nacional, já não através

⁶¹ «Hay quien ha dicho que un proceso de paz empieza de verdad con la firma de un acuerdo. Llega entonces la hora de la verdad. Se dejan atrás las etapas de exploraciones y negociaciones y se inicia una nueva fase en la que hay poner en marcha la acordado. Si se tiene éxito, hablaremos de un buen proceso de paz; si se fracasa, es probable que surjan nuevas violencias e injusticias, y se pondrán en duda las bondades del acuerdo. ¿Valió la pena?, se preguntarán muchas personas. Valió, en todo caso, porque se puso fin a la violencia armada, a los enfrentamientos fratricidas, a la crueldad de la guerra, pero no se consiguió la paz. Terminada la confrontación armada, toca reconstruir lo destruido, lo material y lo inmaterial. De ahí que durante unos años se hable de etapa de reconstrucción posbélica, en la que hay que trabajar al menos en ocho áreas, con la agenda siguiente: 1 – Apoyo al proceso de democratización [...] 2 - Vigilancia sobre los derechos humanos [...] 3 – Fortalecimiento del proceso de paz [...] 4 – Desmilitarización [...] 5 – Desarme, desmovilización y reintegración de ex combatientes [...] 6 – Apoyo al retorno de refugiados y desplazados [...] 7 – Apoyo los heridos y a las familias de las víctimas [...] 8 – Rehabilitación de las zonas dañadas» (Fisas, 2010, pp. 21-22).

de dois partidos radicais, mas sim do conjunto de todas as suas organizações, constituiu um vigoroso chamamento para a paz na América Central.

Nos dois casos estudados no presente trabalho, sublinhou-se o facto de as Forças Armadas de cada país não terem sido excluídas. Disse-se que, no caso colombiano, a opinião dos altos comandos militares foi sempre tida em consideração, tendo estes dado numerosos contributos para o desenho do roteiro de paz, o que foi importante para afastar qualquer tentativa militar de sabotar o processo; e assinalou-se, no caso salvadorenho, que as Forças Armadas, que viriam a ser reestruturadas e reduzidas, participaram no processo de paz, que teria sido impensável sem a sua interlocução. Das condições prévias já várias vezes referidas (Forças Armadas favoráveis, consensos sociopolíticos estabelecidos, contexto internacional propício), a verificação da primeira era a verdadeiramente decisiva, atendendo a que as sociedades colombiana e salvadorenha, por volta de 1989, já se encaminhavam para um consenso em torno da paz negociada e a que o contexto geopolítico mundial dificilmente podia ser mais favorável em 1989, com o declínio e quase cessação da guerra fria.

A maneira como decorreram os processos de paz com o M-19 e a FMLN constituiu realmente um êxito, se este juízo retrospectivo tiver em conta sobretudo o esquema, aqui apresentado, dos cinco fatores, e não tanto a análise concreta do que foi negociado, ou mesmo os dolorosos motivos de alguns momentos de grande perplexidade. Finalmente, esses fatores não estabelecem o que deve ser negociado – embora se saiba que os analistas tendem a sugerir uma agenda realista e minimalista – nem garantem que não se perca a fluidez dos diálogos, mesmo quando assentes na confiança e na vontade genuína de negociar.

Nos casos colombiano e salvadorenho é possível afirmar que ambas as partes conformaram boas equipas de negociadores, quer porque estas equipas integravam pessoas que conheciam bem a realidade dos respetivos países, quer porque nelas tinham assento os máximos e exatos representantes das organizações decisivas. Nem Rafael Pardo, na Colômbia, nem Óscar Santamaría, em El Salvador, foram desestimados como negociadores pelo M-19 ou pela FMLN, respetivamente, e estes grupos confiaram, sem reservas, aos seus dirigentes máximos a condução das negociações.

Os consensos internos, em ambos os casos, foram difíceis de reunir, porque nem todas as facções tinham uma posição clara ou coincidente em relação às razões para pactuar a paz, mas esses consensos foram finalmente obtidos pelos líderes político-militares de cada grupo.

Do quadro jurídico-legal já se falou e, embora este tenha estado ausente nos dois casos estudados, não se considera que o deva estar noutros casos. Na Colômbia essa ausência deu

azo à revelação de um certo, e por vezes perigoso, amadorismo e em El Salvador só evidenciou que a possibilidade de negociar dentro do país nem sequer se poderia ter equacionado seriamente.

Nos dois casos, é também possível afirmar que se operou a neutralização de eventuais *spoilers*, embora só em El Salvador, onde, depois dos acordos, a *Guardia Nacional* e a *Policía de Hacienda* foram extintas, esta neutralização tenha sido realmente ampla. Na Colômbia o *Departamento Administrativo de Seguridad* (DAS) só desapareceu em 2011, enquanto em El Salvador a *Dirección Nacional de Inteligencia*, de má memória, foi substituída, logo em 1992, por uma agência de inteligência governamental independente. Isto não quer dizer que os *spoilers* estivessem só de um «lado» ou sempre associados às forças do Estado – a Coordenadora guerrilheira colombiana não apoiou os diálogos com o M-19, tendo, pelo contrário, trabalhado contra eles, e os «esquadrões da morte» salvadorenos não estavam propriamente ligados ao Estado, embora pudessem contar com a cumplicidade de alguns membros das suas instituições –, mas é evidente que em El Salvador se constatou uma maior mudança e depuração dos organismos de Defesa comprometidos na guerra. Na Colômbia o maior fracasso a registar foi o de não se terem neutralizado os grupos paramilitares que, em cumplicidade com o DAS [*Departamento Administrativo de Seguridad*], orquestraram a morte de Carlos Pizarro. Foi um fracasso não ter percebido que os diálogos de paz com o M-19 deviam contemplar os seus inimigos, que não eram tanto os grupos guerrilheiros de ideologias não-afins, mas os grupos que inicialmente se «autodefendiam», de forma paraestatal, da insurreição armada.

Na implementação real de uma série de reformas prévias à assinatura dos acordos finais, El Salvador também oferece um exemplo mais digno de nota do que a Colômbia. Neste país, a Assembleia Nacional Constituinte, em 1991, salvou, de certa forma, a situação, mas a verdade é que o M-19 acabou por assinar os acordos sem que certas reformas acordadas se tivessem tornado efetivas, aceitando guardar para mais tarde uma dívida do governo que este, como nenhum dos seguintes, não foi capaz saldar. Esta realidade foi lamentável, porque os diálogos com o M-19 não tinham sido pensados apenas como diálogos para o desarmamento e a desmobilização, tendo, pelo contrário, havido lugar para uma série de *mesas de trabajo* que receberam propostas de todas as organizações sociais e políticas do país. No caso do M-19, existiu, efetivamente, um diálogo hierárquico com o governo, mas perdeu-se um diálogo mais participativo, e seguramente mais rico, com as organizações não governamentais. Nada mais claro, se se pensar que, a não ser pelo que se salvaguardou no novo texto constitucional de

1991, muitas das conclusões das mesas de trabalho em que participou a sociedade civil se perderam irremediavelmente. Ora, é neste tipo de omissões que radica a possibilidade de antever os eventuais motivos de insucesso de um processo de paz e de os combater, trabalhando-os e aprofundando-os, sem pressas ou precipitações.

Finalmente, quanto ao modelo de negociação, este foi, nos dois casos, o colombiano e o salvadorenho, bem faseado e bem organizado. No caso de El Salvador, será sempre imprescindível referir o apoio que as negociações tiveram por parte de países amigos e da ONU. O processo de paz com o M-19 na Colômbia não recebeu tanto acompanhamento internacional e não teve uma dimensão tão global como o processo de paz com a FMLN em El Salvador. Seja como for, nos dois casos, foram iniciados contactos preliminares sem deles se informar a opinião pública, subscreveram-se, depois, declarações mínimas de intenção e definiram-se roteiros que conduziram à fase concreta das negociações. Nos dois casos também, os acordos finais foram assinados por ambas as partes e, mais nas circunstâncias salvadorenhas do que nas colombianas, houve lugar para muitos e generosos projetos a implementar e verificar.

Da razão das armas às armas da razão... Quais são, então, as lições da paz negociada que poderão extrair-se dos dois casos estudados?

No caso colombiano a reinserção civil do M-19 (e de outros grupos guerrilheiros) e uma reforma política vigorosa, traduzida na formação de uma Assembleia Nacional Constituinte, não foram suficientes para dar por terminado o conflito armado colombiano noutras frentes. Efetivamente, a Colômbia partilha com El Salvador (e também com a Guatemala) uma boa parte dos desafios de um pós-conflito, mas padece ainda, concomitantemente, de um conflito armado aberto.

No caso de El Salvador, a desmobilização da FMLN – eco, em parte, da desmobilização do M-19 na Colômbia –, também não selou a promessa de paz anunciada nos acordos. Se bem é verdade que a superação do conflito armado, a par das reformas constitucionais de 1991-1992, contribuíram enormemente para a pacificação do país e para a sanção política, tão necessária depois de doze anos de guerra civil, os dados atuais indicam que muito ficou por fazer. Ainda estará em mora a construção integral de uma nova institucionalidade democrática, que transcenda e dignifique as básicas e vitais conquistas dos acordos de paz levados a bom termo.

É possível argumentar que os acordos de paz que põem termo a um conflito armado

conduzem a uma redução dos níveis de violência política e a uma maior liberdade dos gestos de ação coletiva, principal fonte das dinâmicas de transformação social nas democracias liberais. No entanto, o fim da conflagração não origina, por si só, a transição de um regime político não representativo a um regime genuinamente representativo. Na verdade, a sociedade civil é testemunha dos imensos vazios e problemas dos sistemas políticos destes países, e está consciente do longo caminho que falta percorrer para atingir uma verdadeira e eficiente consolidação democrática. Nomeadamente, grupos marginalizados da sociedade, como uma boa parte das mulheres ou as minorias étnicas, terão que superar grandes obstáculos de ordem conceptual e operativa para que as suas razões sejam tidas em conta.

Vinte anos depois de assinados os acordos de Santo Domingo e Chapultepec, a paz, na Colômbia e em El Salvador, ainda passa, pois, pela construção de novas sociedades, menos polarizadas, pelo cumprimento de algumas das metas mais importantes que se propuseram, na altura, muitos dirigentes e pela definição de novos padrões de representação civil e política. A paz resultará, assim, da edificação de uma harmonia consistente, fundada em factos e na qual os conflitos se dirimam de olhos nos olhos, com respeito mútuo e sentido de humanidade.

Por fim, no plano das projeções do presente trabalho, é chegado o momento de radicar algumas reflexões e propostas, a partir das inquietações surgidas e das perguntas, muitas vezes dolorosas, que fatalmente as acompanham.

Por que razão nenhum dos dois países aqui estudados alcançou uma verdadeira *lasting peace*? Por que razão na Colômbia, mesmo depois de posteriores diálogos de paz com milícias urbanas, e depois da derrota do narcoterrorismo, as FARC e o ELN mantiveram a luta armada? Porque surgem e prosperam os bandos criminais violentos (*Bacrim*) na Colômbia? E por que razão, em El Salvador, a violência não cessou nunca? Trata-se apenas da irrupção criminal da *Mara Salvatrucha* e do narcotráfico? Ou, tanto na Colômbia como em El Salvador, persistirão motivos com raízes mais profundas, que se evidenciam na exclusão de amplíssimos setores da sociedade e na violência a ela associada?

No caso de El Salvador, a violência aumentou dramaticamente, sob a ação da *Mara Salvatrucha* (ou MS, ou Mara ou MS-13), um gangue que começou a delinquir nos anos 80, integrado por imigrantes e fugitivos, maioritariamente com antecedentes criminais, oriundos de El Salvador, Guatemala e Honduras, em muitos casos deportados dos EUA, com longos históricos de permanência ilegal e cometimento consuetudinário de crimes.⁶² Hoje, com o

⁶² Cf. «Apesar de as deportações não terem constituído uma prática rara antes dos anos 90, a maior parte dos repatriamentos forçados teve lugar depois de que os Estados Unidos aprovaram a Reforma sobre Imigração Ilegal e Ata de Responsabilidade Imigrante (IIRIRA) em 1995. Esta Ata estabeleceu que qualquer estrangeiro

tráfico de drogas muito mais concentrado na América Central – e já não em países como a Colômbia nos anos 80 e 90 do século passado – os *maras* ou *mareros* (e outros gangues, como o *Barrio 18*) têm alcançado um poder de desestabilização real e, atendendo ao seu carácter transnacional, têm convertido vários países da região em novos cenários de altíssimos níveis de violência. Tal significa, no caso de El Salvador, que a paz pactuada com a FMLN, embora boa e necessária, não foi suficiente para consolidar um clima de reconciliação neste país centro-americano, evidenciando-se, assim, um dos efeitos perversos da guerra civil – a repercussão negativa, sobre a desejada construção da paz real e duradoura, posterior aos acordos de Chapultepec, da migração de muitos salvadorenhos para outros países e a proteção paraestatal que aí receberam de gangues «amigos» para se protegerem de gangues «inimigos» (mexicanos, afro-americanos, norte-americanos, etc.). A *Mara Salvatrucha* constituiu um capítulo colateral que não foi contemplado em Chapultepec e que regressou, em meados da década de 1990, como se de um profundo mal apenas adormecido se tratasse, revelando-se um desmedido e cruel *spoiler* da paz incipiente.

Algo parecido, embora sem a mesma aflitiva dimensão, acontece hoje na Colômbia com o surgimento de bandos criminosos (em sigla, BACRIM). Com efeito, o tráfico de drogas, conforme tem sido documentado em numerosos livros e estudos, mudou paradigmaticamente a estrutura da sociedade colombiana, permeando e corrompendo, sem contemplações, organizações legais e, obviamente, ilegais. Guerrilheiros e grupos marginais autointitulados de *autodefensa*, também conhecidos como *paramilitares* – cuja origem remonta aos finais dos anos setenta do século passado, como resposta de milícias rurais, ligadas ao poder económico latifundiário, às ações violentas e espoliadoras das guerrilhas – acabaram por fazer do tráfico de drogas a sua principal fonte de financiamento, estabelecendo, ao longo dos anos, alianças estratégicas com os grandes narcotraficantes, de sorte a propiciarem, inicialmente, a venda da coca cultivada pelos camponeses nas suas zonas de influência e, posteriormente, a instituírem e protegerem as rotas de saída e comercialização da cocaína, que eles próprios processavam em laboratórios clandestinos, no interior da densa selva colombiana. Portanto, muitos dos altos comandos e chefias intermédias destes grupos

que tivesse sido judicialmente sentenciado a mais de um ano de pena de prisão seria deportado dos Estados Unidos, depois de cumprir a pena completa [...] Esta determinação provaria vir a ter consequências significativas para o posterior desenvolvimento dos gangues salvadorenhos.» [«Although deportations were not a rare practice before the 1990s, the bulk of forced returns took place after the U.S. passed the Illegal Immigration Reform and Immigrant Responsibility Act (IIRIRA) in 1995. The Act established that any alien who was serving a longer-than-a-year sentence would be subject to removal from the U.S. after completing the full prison term (...) This would prove to have significant consequences for the later development of Salvadoran gangs.»] (Cruz, 2009, 3-4).

confusamente doutrinados como de direita radical, apesar de se proclamarem sob o rótulo pseudopolítico de «autodefesas», não eram movidos ideologicamente para a luta armada contra as guerrilhas, mas, sim, interesseiramente pelo enriquecimento fácil, por via do altamente rentável negócio do tráfico de drogas.

Num crescendo sem fim, durante o governo do presidente Alvaro Uribe (2002-2010) teve início o processo, intitulado como *Ley de Justicia y Paz*, que dava a possibilidade aos líderes e membros das *Autodefensas Unidas da Colombia* – AUC – de se entregarem, cumprindo penas de até oito anos de cadeia em troca do seu desarmamento e da confissão de todos os seus crimes. Alguns desses membros, que eram traficantes de drogas puros e simples, viram neste processo a oportunidade de limpar o seu cadastro e compraram, sumariamente, aos chamados comandantes paramilitares as chancelas e as patentes «militares» de alguns dos seus grupos de *autodefensas*, acedendo, assim, aos benefícios de legalização e reinserção social que pretendiam obter.

Em suma, o processo dito de *Justicia y Paz* culminou com a desmobilização de 30 mil paramilitares e/ou narcotraficantes e com a prisão de cerca de sessenta dos seus líderes mais indisfarçáveis. No entanto, vários desses homens, ante o endurecimento – sob pressão da sociedade civil e da comunidade internacional – das condições inicialmente pactuadas, desistiram do processo de desmobilização e entrega e fugiram, de regresso à clandestinidade e à ação armada. Outros continuaram ligados ao processo e estão, hoje, em prisões colombianas, ou foram extraditados para os Estados Unidos, embora se presuma que, em muitos casos, tenham acautelado os seus negócios ilícitos, entregando-os nas mãos dos seus homens de confiança, ou seja, presume-se que não tenham deixado de delinquir.

A verdade é que estes narcotraficantes representavam uma nova geração que tinha substituído os grandes cartéis da droga que existiram até há duas décadas no país [o de Medellín, liderado por Pablo Escobar; o de Cali, liderado pelos irmãos Rodríguez Orejuela; e o de Norte do Valle, que teve como chefes os alcunhados Jabón (sabão), Chupete (chupeta) e Don Diego]. Hoje, todos estes chefes estão mortos ou no exterior a pagar duras penas de prisão e os cartéis que dirigiam fragmentaram-se numa série de microcartéis, menos visíveis e com lideranças de baixo perfil.

Estes microcartéis – alguns dos quais já tentaram fazer-se passar por *autodefensas* no processo de *Justicia y Paz* e outros que, como «independentes», continuaram, simplesmente, a cometer o crime do tráfico de drogas – são a origem das hoje conhecidas e muito temidas *Bandas Criminales*, designadas *Bacrim*. Efetivamente, estima-se, hoje, que pelo menos 15%

dos membros das *Bacrim* em atividade corresponde exatamente aos antigos membros das autodefesas desmobilizados. Em suma, as *Bacrim*, com um número estimado de seis mil homens em atividade, são consideradas uma das maiores ameaças à segurança pública na Colômbia e a decisão de as combater constitui hoje a grande prioridade da Polícia Nacional.

Maras e *Bacrim* constituem, pois, um fenómeno a reprimir sem vacilações, mas esse fenómeno evidencia também que a paz não só tem de ser pactuada e assinada, mas que é preciso construí-la, isto é, que são necessárias forças, persistência, determinação e honra para tecer, todos os dias, a trabalhosa trama da reconciliação, da justiça, da equidade e da prosperidade, sem esmorecer na perseguição de um verdadeiramente novo mundo, nem ceder aos velhos brilhos do dinheiro.

Na realidade, se um país abalado pela violência não muda na essência dos seus próprios e velhos paradigmas, se não é capaz de sair das suas apegadizas zonas de conforto, por mais atávicas ou temerosas que sejam, se não se reeduca nos mistérios e maravilhas da paz, as manifestações violentas, armadas ou não, nunca estarão realmente excluídas do seu horizonte de possibilidades reincidentes.

No caso salvadorenho, que é hoje o mais dramático dos dois (a média diária de assassinatos estará perto das dez pessoas), a brecha existente entre ricos e pobres não tem cessado de alargar-se e são sensíveis a degradação das condições de vida e a desilusão da população em geral. Posteriormente à celebração dos acordos de paz, a sociedade salvadorenha foi, dir-se-ia que naturalmente, invadida por um sentimento generalizado de confiança, no qual se albergavam grandes e muito variadas expectativas quanto ao melhoramento radical da situação, nas suas condições políticas, económicas e sociais. No entanto, tal não aconteceu, nem no pós-guerra imediato, nem sequer hoje, vinte anos depois de tantas e tão legítimas emoções e esperanças. A estes factos não é alheia a dolarização do sistema monetário do país, levada a cabo em 2001, num contexto em que os salários não acompanharam, de maneira nenhuma, a inflação «dolarizada» instalada.

É assim como, nestas como noutras sociedades instáveis, de que a Colômbia e El Salvador são exemplos acabados, se agiganta a desigualdade social, muitas vezes obscena, expressa numa vincada e determinista estratificação social, em que se evidencia uma incipiente classe média, sufocada entre uma massa informe de pobreza absoluta e uma teia bem urdida e implacável de riqueza absoluta. Na realidade, este estado de coisas encerra um estado perene de insatisfação social, marcada por grandes volumes de baixos salários, trabalho informal, desemprego continuado, biscates e delinquência de sobrevivência, a par de

uma imponente elite económica e financeira, que se junta e sobrepõe à elite política, ambas claustrofobicamente fechadas sobre si mesmas, assediadas pelo medo da confrontação social «justiceira» e o seu cortejo de descabros, de onde emergem ressentimentos sociais mortais, sequestros extorsivos, roubos de toda a espécie e sob as mais variadas fantasias de forma, etc. Nasceram e proliferam, então, na busca desesperada da segurança de pessoas e bens, todo o tipo de exércitos privados, organizações de segurança legalmente armadas para o zelo e proteção de ruas, bairros, casas, edifícios, condomínios, bancos, prédios de escritórios, quintas, fazendas, pessoas individuais e coletivas, etc., a par de outros «exércitos», mais ou menos armados, puramente delinquentes e fora de qualquer controlo. Neste panorama, tudo é, naturalmente, lábil e negociável. E perecível.

Não parece possível nem aceitável a perpetuação deste estado de coisas, em que todas as esperanças se frustram e todas as boas vontades soçobram. A insistente fabricação neoliberal de pobres, reduzidos à invisibilidade e ao silêncio, termina condenando-se à irrupção social mais do que visível e certamente audível; a perversa alienação social dos ricos, encurralados pelo medo e o desejo de evasão, termina radicalizando a sua insolidariedade e os seus atavismos de poder, acabando por os afastar do espaço de participação social, na forma produtiva e geradora de trabalho e desenvolvimento que poderiam propiciar. Sem uma classe média ampla, próspera e ativa, abalam-se os fundamentos indispensáveis da Justiça, da Educação, da Saúde, da Ciência, da Arte e das Letras, enfim, da ideia sustentável de um futuro florescente. Por isso, há que ir às raízes do conflito e começar daí a endireitar a inestimável e frondosa árvore da paz. E para tal haverá, certamente, muito que estudar, que trabalhar e que propor.

Um outro elemento relevante para o fracasso social de um pós-conflito, atravessado pela deterioração imparável das condições de segurança e da qualidade de vida, como ocorreu nos dois casos analisados, tem a ver direta e decisivamente com a corrupção e a correlativa impunidade a ela associada.

Com efeito, cabe salientar a importância que assumem, na descridibilização de qualquer processo de paz levado militarmente a bom termo, os posteriores fenómenos incontrolados de corrupção, ativa e passiva, tão ligados, de resto, ao imaginário internacional sobre a América Latina, e cifrados, por exemplo, no insultante conceito e generalizado uso da expressão «república das bananas» (aparentemente importado, com lamentável êxito, por muitos países; – mesmo os mais retoricamente velhos moralistas e provavelmente saudosos colonialistas – de outras regiões do globo).

Não vale a pena escamotear a verdade de que existe uma espécie de ampla tolerância, e até de institucionalizada permissividade, em favor da corrupção, de implicações financeiras e de poder político, em todos estes jovens países do Novo Mundo, com vestígios perenes de uma memória genética dos colonizadores estrangeiros e de uma ativa e defensiva prática da astúcia, evasiva e enganadora, própria dos colonizados, ou seja, aquilo que o «outro lado do mundo», sempre auto-iluminado como bom, designa, castamente, por «malícia indígena».

Por outro lado, não vale também a pena negar que estas jovens sociedades parecem manter com a língua que falam e escrevem uma relação de jogador com o seu objeto lúdico, sendo, como são, talvez por isso mesmo, profusamente (e muitas vezes inconsequentemente) palavrosas. Este facto, este reino sonoro e escrito das palavras, este reino da Retórica, em contraponto permanente do que seria um reino da Poética, ergue-se, muitas vezes, mais alto sobre a realidade dos atos, como se entre uma coisa e outra não mediasse um pensamento de nexos sustentador e coerente. O pensamento parece ser, assim, um território opaco e reservado, labirinto às escuras para quem nele entra encandeado pela luz de fora.

Não há, de facto, palavras mais doces nem amor maior, verbalmente expresso, pelas mulheres, por exemplo, do que os que se encontram nas letras dos *boleros*, nem preitos mais belos, em palavras, ao valor e à beleza da vida e das paisagens. Não há ternura maior em nenhum dito do que aquela que é dita sobre a maravilha e a inocência das crianças ou a sacralidade impoluta do amor de pai e mãe e pátria. Não há maior justiça verbal nem mais humana consciência dita do que a que sonoriza ou enforma na inflamada letra o discurso político. Paralelamente, no entanto, corre o rio revoltado e insano de todas as injustiças, de todos os danos, de todas as violências, de todos os abandonos, de todas as mortes. Como se houvesse três níveis distintos e apenas paralelos (por isso não-convergentes) de responsabilidade pessoal sobre a matéria da vida: o do pensamento, o das palavras e o dos atos.

É neste contexto de múltiplas e complexas clivagens e delirantes efabulações que se insere, nestes agitados países, a permissividade ante a possibilidade da corrupção, com a convicção de impunidade relativa, e a transigência ante a irrelevância da vida e a iminência da morte. E tudo isto é grave, muitíssimo grave, e requer reflexão, contrição e mudança. Porque a corrupção, em qualquer das suas variadas e criativas formas, constitui um importante *spoiler* do sucesso duradouro da paz, na perspectiva de qualquer pós-conflito. Porque a corrupção é sempre lesiva do Estado de Direito, sendo-o maiormente a impunidade correlata. Porque essa é, *a posteriori*, a porta aberta, uma mais, para a nefasta entrada da justiça pelas próprias mãos, em formas mais ou menos organizadas, mas sempre destruidoras da coesão social e da

credibilidade e confiança do Estado. E porque a vida é um bem inestimável que a morte violenta obscenamente arrebatada, sem remédio de retorno nem reposição de unicidade.

É preciso, pois, *tout court*, armar os dispositivos legais que permitam prevenir, perseguir e punir exemplarmente a corrupção e os atos violentos, enquanto as palavras se vão afeiçoando aos factos e estes a elas, até que, algum dia de extrema felicidade, ambos coincidam, se sobreponham e reproduzam novas e duradouras clarezas em favor dos milagres da paz e da vida.

É preciso e é prioritário que se desmontem todos os grupos de justiça privada (paramilitares, grupos de «limpeza» social, bandos de assassinos a soldo, grupos de crime organizado, etc.) que vêm proliferando ao longo das duas últimas décadas. Mais ainda, a democratização do Estado não requer apenas a eliminação dos agentes perversos herdados do passado, e que conseguem sempre sobreviver aos tempos de transição, tais como certos enclaves autoritários e certos inimigos internos e externos previsíveis, mas requer também e sobretudo a existência e valorização de instituições credíveis, a todos os níveis do funcionamento do Estado, com genuína vocação de serviço e amor profundo de pátria, visando a equidade, a igualdade de oportunidades e a prevalência do Direito, na vida como na morte. Assim haja alma e mãos para a obra.

BIBLIOGRAFIA

Literatura especializada

- FISAS, V. (1987). *Introducción al estudio de la paz y de los conflictos*. Barcelona: Editorial Lerna.
- ____ (1998). *Cultura de paz y gestión de conflictos*. Prefácio de Federico Mayor Zaragoza. Barcelona: Icaria Editorial; Paris: Ed. Unesco.
- ____ (2010a). *¡Alto el fuego! Manual de procesos de paz*. Barcelona: Icaria Editorial.
- ____ (2010b). *¿Llegó la hora? Promesas de paz para el País Vasco*. Barcelona: Icaria Editorial.
- ____ (2011a). *Anuario procesos de paz*. Barcelona: Icaria Editorial. Com a colaboração de vários membros da equipa de investigação da *Escola de Cultura de Pau* da UAB.
- ____ (2011b). Por qué cuesta tanto empezar a negociar. *Semana.com*, 19 de outubro.
<http://www.semana.com/opinion/cuesta-tanto-empezar-negociar/165965-3.aspx>
Também em: <http://escolapau.uab.cat/newsletter/news1011e.html>
- ____ (2012). *Anuario procesos de paz*. Barcelona: Icaria Editorial. Com a colaboração de vários membros da equipa de investigação da *Escola de Cultura de Pau* da UAB.
- FISHER, R. e URY, W. (1981). *Getting to yes: Negotiating agreement without giving in*. Bruce Patton, editor. Boston: Houghton Mifflin.
- GALTUNG, J. (1996). *Peace by peaceful means: Peace and conflict, development and civilization*. Oslo: International Peace Research Institute; London; Thousand Oaks: Sage Publications.
- GALTUNG, J., JACOBSEN, C. G. e BRAND-JACOBSEN, K. F (2002). *Searching for peace: The road to transcend* (2nd ed.). Sterling: Pluto Press in association with Transcend.
- JONES, M. (1994). Presidential election laws and multipartism in Latin America, *Political Research Quarterly*, 47 (1), 41-57.
- KRIESBERG, L. (2003). *Constructive conflicts: From escalation to resolution*. Lanham: Rowman & Littlefield Publishers.
- LARA, A. de S. (1987). *A subversão do Estado*. Lisboa: Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas da Universidade Técnica.

- ____ (1998). *Ciências políticas: Metodologia, doutrina e ideologia*. Lisboa: Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas da Universidade Técnica.
- ____ (2000). *Colonização moderna e descolonização: Sumários para o estudo da sua história*. Lisboa: Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas da Universidade Técnica.
- ____ (2002). *Imperialismo, descolonização, subversão e dependência*. Lisboa: Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas da Universidade Técnica.
- ____ (2004). *Ciências Políticas: O estudo da ordem e da subversão*. Lisboa: Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas da Universidade Técnica.
- LEDERACH, J. P. (1995). *Preparing for peace: Conflict transformation across cultures*. Syracuse: Syracuse University Press.
- ____ (2003). *The little book of conflict transformation*. Intercourse: Good Books.
- ____ (2007). *Construyendo la paz: Reconciliación sostenible en sociedades divididas*. Bogotá: Editorial Códice.
- LEWICKE, R., SAUNDERS, D., e BARRY, B (2006) *Negotiation* (5th ed., revised). Boston: McGraw-Hill Irwin. Primeira edição: 1985.
- MOREIRA, C. D. (1994). *Planeamento e estratégia da investigação social*. Lisboa: Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas da Universidade Técnica.
- NASI, C. (2003). Agenda de paz y reformas: ¿Qué se puede y qué se debe negociar? Reflexiones para un debate. *Revista de Estudios Sociales*, 14, Bogotá, fevereiro, 88-105.
<http://res.uniandes.edu.co/view.php/292/view.php>
- NEWMAN, E. e RICHMOND, O. (2006) (eds.). *Challenges to peacebuilding : managing spoilers during conflict resolution*. Tokyo; New York: United Nations University Press.
- RETTBERG, A. (2003). *Diseñar el futuro: Una revisión de los dilemas de la construcción de paz para el postconflicto*. *Revista de Estudios Sociales*, 15, Bogotá, junio, 15-28.
<http://res.uniandes.edu.co/view.php/471/view.php>
- ROCCA, L. (1999). *Para desarmar la palabra: diccionario de términos del conflicto y de la paz*. Bogotá: Corporación Medios para la Paz.
- STEDMAN, S. (1997). Spoiler problems in peace processes. *International Security*, 22 (2), outono, 5-53.
- WIBERG, H. (2005). Investigação para a Paz: Passado, presente e futuro. *Revista Crítica de Ciências Sociais*, 71, junho, 21-42.

ZARTMAN, I. W. (2000). Ripeness: The hurting stalemate and beyond. *International Conflict Resolution after the Cold War*. Paul C. Stern e Daniel Druckman, editores. Washington: National Academy Press.

<http://www.nap.edu/openbook.php?isbn=0309070279>

Processos de paz na América Latina e em El Salvador

ACEVEDO, C. (1992). Balance global del proceso de negociación entre el gobierno y el FMLN. *Estudios Centroamericanos*, 519-520, San Salvador, janeiro-fevereiro, 15-53.

ALLISON, M. (2006). The transition from armed opposition to electoral opposition in Central America, *Latin American Politics & Society*, 48 (4), 137-162.

ARNSON, C. (1999) (ed.). *Comparative peace process in Latin America*. Washington: Woodrow Wilson Center Press.

____ (2003) (ed.). *El Salvador's democratic transition ten years after the Peace Accord*. Washington: Woodrow Wilson Center Press.

<http://wilsoncenter.tv/sites/default/files/elsalvador.pdf>

AZPURU, D. (2006). *Construyendo la democracia en sociedades posconflicto: Un enfoque comparado entre Guatemala y El Salvador. Resumen Ejecutivo*. Guatemala: ASIES / IDRC / FundaUngo.

BENÍTEZ, R. (1992). La ONU y el proceso de paz en El Salvador: 1990-1992. *Análisis Político*, 17, Bogotá, setembro-dezembro, 83-93.

<http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/colombia/pi1074472520.htm>

COMISIÓN DE LA VERDAD (1993). *De la locura a la esperanza: La guerra de 12 años en El Salvador: Informe de la Comisión de la Verdad para El Salvador (1992-1993)*. San Salvador: Editorial Arcoiris.

CRIES, Coordinadora Regional de Investigaciones Económicas y Sociales / IDESES, Instituto para el Desarrollo Económico y Social de El Salvador (1992). *El Proceso de paz en El Salvador*. San Salvador: CRIES.

GARZÓN, Juan Carlos (2003). Las limitaciones de la paz. *Revista de Estudios Sociales*, 15, Bogotá, Junio, 125-132.

<http://res.uniandes.edu.co/view.php/479/view.php>

- KARL, T. L. (1985). After La Palma: The Prospects for Democratization in El Salvador. *World Policy Journal*, 2 (2), primavera, 305-330.
- ____ (1992). El Salvador's negotiated revolution. *Foreign Affairs*, 71 (2), primavera, 147-164.
- LINDO-FUENTES, H. (2004). Políticas de la memoria: El levantamiento de 1932 en El Salvador. *Revista de Historia*, 49-50, janeiro-dezembro, 287-316.
<http://www.latindex.ucr.ac.cr/hst002-08.php>
- MARTÍNEZ, O. (2007) (comp.). *El Salvador, los Acuerdos de Paz y el informe de la Comisión de la Verdad*. San Salvador: Nuevo Enfoque.
- MCCLINTOCK, C. (1998). *Revolutionary movements in Latin America: El Salvador's FMLN and Peru's Shining Path*. Washington, D.C.: United States Institute of Peace Press.
- MENDOZA, C. (2001). Guatemala: Más allá de los Acuerdos de Paz. La democracia en un país multicultural. *Wilson Center, The Latin American Program, Working Paper Series*, 250, Washington, 60-92.
- MONTOBBIO, M. (1999). *La metamorfosis de Pulgarcito: Transición política y proceso de paz en El Salvador*. Barcelona: Icaria Editorial.
- SEGOVIA, A. (2009). *Transitional justice and DDR: The case of El Salvador*. New York: International Center for Transitional Justice
<http://ictj.org/sites/default/files/ICTJ-DDR-ElSalvador-CaseStudy-2009-English.pdf>
- VILLALOBOS, J. (1986). *El Salvador: El estado actual de la guerra y sus perspectivas*. Madrid: Revolución.

Processo de paz com o M-19

- BEJARANO, J. A. (1994). La política de paz durante la administración Barco. *El gobierno de Barco: Política, economía y desarrollo social en Colombia, 1986-1990*. Carlos Ossa e Malcom Deas, coordinadores. Bogotá: Fedesarrollo / Fondo Cultural Cafetero, 79-98.
- ____ (1995). *Una agenda para la paz: Aproximaciones desde la teoría de la resolución de conflictos*. Bogotá: Tercer Mundo Editores.
- BEJARANO, A. M. (1990a). Estrategias de paz y apertura democrática: Un balance de las administraciones Betancur y Barco. *Al Filo del Caos: Colombia en los años 80*. Francisco Leal e Leon Zamosc, editores. Bogotá: Tercer Mundo Editores / IEPRI [Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales].

- ____ (1990b). La paz en la administración Barco: De la rehabilitación social a la negociación política, *Análisis Político*, 9, Bogotá, janeiro-abril.
<http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/colombia/pi1074472520.htm>
- BUSTAMANTE, E. (2010). Testimonio histórico CAP [Carlos Andrés Pérez] y la paz en Colombia. *Eltiempo.com*, 30 de dezembro.
<http://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-4326635>
- CASTRO, F. (2008). *La paz en Colombia*. La Habana: Editora Política.
- CHERNICK, M. (1996). Aprender del pasado: Breve historia de los procesos de paz en Colombia (1982-1996). *Colombia Internacional*, 36, Bogotá, outubro-dezembro, 4-8. Departamento de Ciencia Política de la Universidad de los Andes. Número especial: «Seminario sobre procesos de negociación y Paz».
<http://colombiainternacional.uniandes.edu.co/view.php/241/view.php>
- ____ (1999). Negotiating peace amid multiple forms of violence: The protracted search for a settlement to the armed conflicts in Colombia. *Comparative peace processes in Latin America*. Edited by Cynthia Arnson. Washington: Woodrow Wilson Center Press, 159-200.
- GARCÍA, M. (1992). *De La Uribe a Tlaxcala: Procesos de paz*. Bogotá: CINEP.
- GRABE, V. (2000). *Razones de Vida*. Bogotá: Planeta.
- NASI, C. (2002). *Peace accords in Colombia, El Salvador, and Guatemala: A comparative study*. Thesis (Ph.D.). University of Notre Dame. Department of Government and International Studies.
- ____ (2007). *Cuando callan los fusiles: Impacto de la paz negociada en Colombia y en Centroamérica*. Bogotá: CESO / Ciencia Política Uniandes / Editorial Norma.
- PADILLA, N. F. (2012). El escritor y el guerrillero. La historia de los 22 años de investigación y escritura que el fallecido novelista mexicano le dedicó a *Aquiles o el guerrillero y el asesino*. *El Espectador*, Bogotá, 19 de Mayo.
<http://www.elespectador.com/impreso/cultura/articulo-347380-el-escriptor-y-el-guerrillero>
- PARDO, R. (1996). *De primera mano: Colombia 1986-1994, entre conflictos y esperanzas*. Bogotá: CEREC / Grupo Editorial Norma.
- PEÑARANDA, R., GUERRERO, J. e ZULUAGA, J. (1999) (eds.). *De las armas a la política*. Bogotá: IEPRI / Tercer Mundo Editores.

- PIZARRO, C. (1988). *Guerra a la guerra*. Entrevista de Sebastián Alzate Castillo. Bogotá: Editorial Tiempo Presente.
- PIZARRO, E. (1996). *Insurgencia sin revolución: La guerrilla en Colombia en una perspectiva comparada*. Bogotá: Tercer Mundo Editores.
- ____ (2004). *Una democracia asediada: Balance y perspectiva del conflicto armado en Colombia*. Bogotá: Editorial Norma.
- PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA (1988). *Iniciativa para la paz*. Bogotá: Imprenta Nacional de Colombia.
- RAMÍREZ, S. e RESTREPO, L. A. (1987). *Actores en conflicto por la paz: El proceso de paz durante el gobierno Betancur*. México: Siglo XX.
- REYES, A., PIZARRO, E. et al. (1992) [Comisión de superación de la violencia]. *Pacificar la paz: Lo que no se ha negociado en los Acuerdos de paz*. Bogotá: IEPRI / CINEP / Comisión Andina de Juristas / CECOIN.
- ROMERO, M. (2003). *Paramilitares y autodefensas: 1982-2003*. Bogotá: IEPRI [Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales – Universidad Nacional de Colombia].
- VALENCIA, H. (1989). La reforma constitucional de Barco: Entre el terror blanco del narcotráfico y el agujero negro del referéndum. *Análisis Político*, 8, setiembre-diezembre.
- <http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/colombia/pi1074472520.htm>
- VILLAMIZAR, D. (1995). *Aquel 19 de abril será: Una historia del M-19, de sus hombres y sus gestas. Un relato entre la guerra, la negociación y la paz*. Bogotá: Editorial Planeta.
- ____ (1997a). *Sueños de abril: Imágenes en la historia del M-19*. Bogotá: Editorial Planeta.
- ____ (1997b). *Un adiós a la guerra: Memoria histórica de los procesos de paz en Colombia*. Bogotá: Editorial Planeta.
- ____ (2002). *Jaime Bateman: Biografía de un revolucionario*. Bogotá: Editorial Planeta.
- VILLAMIZAR, D., CUESTA, J. et al. (2005) (eds.). *Desmovilización: Un camino hacia la paz*. Bogotá: Alcaldía Mayor / La Maloka / CUN.
- VILLAMIZAR, D. e DÍAZ, A. (1996) (eds.). *Paz y guerra en conflictos de baja intensidad: El caso colombiano*. Bogotá: Programa para la Reinserción.
- VILLARRAGA, A. (2008) (ed.). *Biblioteca de la paz – 1982-1986: Tregua y cese a; fuego bilateral, FARC, EPL, M-19 y ADO*. Bogotá: Fundación Cultura Democrática. Vol. I da Biblioteca de la paz.

____ (2009) (ed.). *Biblioteca de la paz – 1986-1990: Se inician acuerdos parciales, pacto político con el M-19*. Bogotá: Fundación Cultura Democrática. Vol. I da Biblioteca de la paz.

Outras referências

AFANADOR, M. A. (1993). *Amnistías e indultos: la historia reciente, 1948-1992*. Bogotá: Escuela Superior de Administración Pública.

AYALA, C. A. (1996). *Resistencia y oposición al establecimiento del Frente Nacional: los orígenes de la Alianza Nacional Popular, ANAPO. Colombia, 1953-1964*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.

____ (2006). *El populismo atrapado, la memoria y el miedo: El caso de las elecciones de 1970*. Medellín: La Carreta Editores, Universidad Nacional de Colombia.

CRUZ, J. M. (2009). Global gangs in El Salvador: Maras and the politics of violence”. Comunicação apresentado no «Global Gangs Workshop», Centre on Conflict, Development, and Peacebuilding, Genève, maio 14 e 15.

<http://graduateinstitute.ch/webdav/site/ccdp/shared/5039/Cruz-global-gangs-in-el-salvador.pdf>

DEAS, M. e URIBE, M. V. (1999). *Reconocer la guerra para construir la paz*. Bogotá: CEREC / Editorial Norma / Ediciones Uniandes.

GARCÍA, R. (2010) (coord.). *Guatemala y la Guerra Fría en América Latina, 1947-1977*. Guatemala: Universidad de San Carlos de Guatemala, Centro de Estudios Urbanos y Regionales.

GITLIN, T. (1987). *The sixties: Years of hope, days of rage*. Toronto; New York: Bantam Books.

HAYNER, P. B. (1999). In Pursuit of Justice and Reconciliation: Contributions of Truth Telling. *Comparative peace processes in Latin America*. Edited by Cynthia Arnson. Washington: Woodrow Wilson Center Press, 363-384.

NORIEGA, C. A. (2005). Las elecciones en Colombia: Siglo XX. Comentarios a los resultados electorales [recurso eletrônico]. Bogotá: Biblioteca Virtual del Banco de la República. Tomado da *Revista Credencial Historia*, 50, fevereiro de 1994.

<http://www.banrepcultural.org/blaavirtual/revistas/credencial/febrero94/febrero2.htm>

- PÉCAUT, D. (2008). *Las FARC: ¿Una guerrilla sin fin o sin fines?* Bogotá: Grupo Editorial Norma.
- PIZARRO, E. (1991). *Las FARC (1949-1966): De la autodefensa a la combinación de todas las formas de lucha*. Bogotá: Tercer Mundo.
- ____ (2011). *Las FARC (1949-2011): De guerrilla campesina a máquina de guerra*. Bogotá: Grupo Editorial Norma.
- PIZARRO, E. e VALENCIA, L. (2009). *Ley de justicia y paz*. Bogotá: Grupo Editorial Norma / Revista Semana.
- REGISTRADURÍA DISTRITAL DEL ESTADO CIVIL (1990). *Elecciones en 1990: Alcalde mayor de Bogotá, consulta popular, corporaciones públicas, presidente de la República*. Bogotá: Imprenta Distrital.
- SANTOS, J. M. (2009). *Jaque al Terror: Los años horribles de las FARC*. Prefacio de Carlos Fuentes. Bogotá: Planeta.
- VALENCIA, J. (2008). Estudio introductorio. *Documentos del Movimiento Revolucionario Venezolano 1960-1979*. Caracas: Asamblea Nacional. Serie: Archivo de la revolución.
- VARGAS, A. (2002). Torbellino de declaraciones sobre la paz: ¿Antesala de negociaciones o sondas de exploración? *Semana*, 287, 20-26 janeiro; archivado no *site da Corporación Viva la Ciudadanía*.
<http://www.viva.org.co/cajavirtual/svc0287/articulo02.html>